

EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y SU APLICACION JUDICIAL

Separata

**ASPECTOS JURIDICO-INSTITUCIONALES
DE LA REALIZACION DE LA UNION EUROPEA**

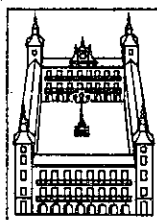
ARACELI MANGAS MARTÍN



Consejo General del Poder Judicial



Universidad de Granada



EDITORIAL CIVITAS

ASPECTOS JURIDICO-INSTITUCIONALES DE LA REALIZACION DE LA UNION EUROPEA

Araceli Mangas Martín (*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. LAS INNOVACIONES DEMOCRATIZADORAS: 1. *El reforzamiento del control democrático*: A) La participación del Parlamento Europeo en el nombramiento de la Comisión. B) La adaptación del mandato de la Comisión al mandato parlamentario. C) El control sobre los gastos. 2. *La iniciativa normativa y el Parlamento Europeo*. 3. *La participación del Parlamento Europeo en el poder legislativo: el procedimiento de codecisión del artículo 189B del TCE*: A) La primera lectura. B) La segunda lectura. C) El desacuerdo sobre las enmiendas del PE. El Comité de Conciliación y la «tercera lectura». D) ¿Una tercera lectura excepcional? E) La asimetría entre el PE y el Consejo en la codecisión. F) El privilegio de la propuesta de la Comisión: ¿un anacronismo? G) Los ámbitos materiales objeto de codecisión. H) La revisión del procedimiento de codecisión. 4. *La ampliación del dictamen conforme del Parlamento Europeo*: A) La participación en la conclusión de acuerdos internacionales y en la adhesión de nuevos Estados. B) El dictamen conforme en otras materias. 5. *La ampliación del procedimiento de cooperación del artículo 189C*. 6. *La ampliación de los ámbitos de consulta no vinculante al Parlamento Europeo*. 7. *La ampliación de la consulta al Comité Económico y Social*. 8. *La creación del Comité de las Regiones y la presencia de las regiones en la adopción de decisiones*. 9. *La irresistible ascensión del Tribunal de Cuentas*.—II. LAS INNOVACIONES JURÍDICO-INSTITUCIONALES INSPIRADAS EN LA EFICACIA: 1. *Las reformas en el ámbito jurisdiccional*: A) El respeto a la autoridad del Tribunal de Justicia. B) Otras reformas en el ámbito jurisdiccional. 2. *El cumplimiento del Derecho Comunitario*: A) Las comisiones temporales de investigación. B) La protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. 3. *Las votaciones en el seno del Consejo*. 4. *Las nuevas competencias de la Unión. La heterodoxa política social a Once*.—III. LAS CARENCIAS DEL TUE: 1. *La atribución del poder general de ejecución en favor de la Comisión*. 2. *El carácter público de las sesiones del Consejo*. 3. *El número de miembros del Parlamento Europeo y de la Comisión*. 4. *La indefinición del sistema de fuentes y de la jerarquía de los actos*.

Introducción

Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas han experimentado una docena de revisiones formales desde 1952, al iniciarse la andadura del proceso de la integración europea con la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951) y, posteriormente, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1957). Tantas reformas «constitucionales», junto a otras muchas reformas no formales y adaptaciones subsidiarias a las nuevas adhesiones, muestran la paradoja de la dinámica comunitaria: la capacidad de evolución del proceso integrador, inspirado en la idea de la progresividad, y simultáneamente la resistencia a los cambios radicales. Se hacen demasiadas reformas y los cambios se experimentan poco a poco. Muchas de las reformas formales codifican prácticas existentes y se da pie a algunos desarrollos nuevos. De este modo, toda reforma lleva ineludiblemente a otra reforma. Igualmente, se observa un hilo conductor en todas las reformas de los Tratados: una mayor *democratización y eficacia* del proceso de decisión (1).

(*) Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca. Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario. Co-directora y Directora Ejecutiva de la Revista de Instituciones Europeas.

tora y Directora Ejecutiva de la Revista de Instituciones Europeas.

(1) Sobre los hilos conductores de las refor-

En la revisión de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, culminada en Maastricht, el 7 de febrero de 1992, con la firma del Tratado de la Unión Europea (2), se ha dado un impulso significativo, aunque no trascendental, a la participación democrática y a la eficacia del derecho comunitario; el TUE codifica diversas prácticas existentes, fortalece la base jurídica de diversas acciones comunitarias y desarrolla nuevos niveles de integración. Lo que ocurre es que, como en ninguna otra reforma anterior, se codifica mucho, y se incluyen no pocas novedades reales o tangibles.

La reforma ha sido importante, posiblemente una de las más importantes de todas las acometidas, aunque se han exagerado y dramatizado las consecuencias de las reformas jurídico-institucionales, posiblemente por desconocimiento de los actuales niveles de integración jurídica, política, económica y social. En efecto, aunque las reformas son muy numerosas, y a veces desproporcionadamente complicadas (como el procedimiento de codecisión), el Tratado de Maastricht ha sido considerado, con razón en materia de Unión Política, como un progreso «demasiado modesto» (3). Pero el debate ciudadano siempre está bien empleado si se racionaliza y se funda en la información y en la transparencia y, en todo caso, muestra la preocupación popular por su propio destino vinculado a la suerte de la Unión.

I. Las innovaciones democratizadoras

1. El reforzamiento del control democrático

Desde que se fundaron las Comunidades Europeas, la competencia de control era la única competencia común del Parlamento Europeo (en adelante PE) en las tres organizaciones internacionales (arts. 20 CECA, 137 CEE y 107 CEEA/EURATOM), pues los Tratados CEE y EURATOM añadían al control la competencia de deliberación. Las competencias de control del PE se han visto reforzadas en dos direcciones: sobre la Comisión y sobre el presupuesto (los gastos).

mas desde 1952 hasta 1992, véase mi estudio «La dinámica de las revisiones de los tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas», en *Estudios en Homenaje al Prof. Manuel Díez de Velasco*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1055-1066.

(2) Dado que el presente trabajo se centra en las reformas institucionales, me permito remitir el análisis global del TUE (la creación de la Unión Europea y sus objetivos, las relaciones de la Unión con sus Estados miembros y sus pueblos, el principio de subsidiariedad, el sistema unificado de revisión, adhesión, etc.) a mi trabajo *El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general*, en «Gaceta Jurídica de la CE», septiembre 1992, D-17, pp. 13-62.

En el presente estudio sobre las reformas jurídico-institucionales no se analizarán tampoco las reformas institucionales en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, ni las correspondientes a la creación de una ciudadanía de la Unión, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (ver en esta misma obra los estudios de Jean-Victor Louis, Diego Liñán Nogueras y Juan de Miguel Zaragoza).

(3) P. VER LOREN VAN THEMAAT: «Les défis de Maastricht. Une nouvelle étape importante, mais vers quels horizons?», en *Rev. du Marché Commun*, 1992, núm. 356, p. 203.

A) LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL NOMBRAMIENTO DE LA COMISIÓN

Hasta la entrada en vigor del TUE, el nombramiento de los Comisarios se ha hecho de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros (art. 11 del Tratado de Fusión de los Ejecutivos de 1965): cada Estado proponía su candidato (o dos en el caso de Francia, Reino Unido, Italia y Alemania, y, desde 1986, también España), y si no había objeciones por parte de los demás, que no solía haberlas, se nombraba a los Comisarios; además, los mismos Gobiernos debían ponerse de acuerdo en la persona que habría de ser el Presidente.

Sin embargo, desde la Declaración solemne sobre la Unión Europea, adoptada en el Consejo Europeo de Stuttgart de 19 de junio de 1983 (4), el nombramiento de la Comisión ha experimentado algunos cambios: lo primero que se hace por los Gobiernos es ponerse de acuerdo en la persona del futuro Presidente de la Comisión, realzando así su autoridad sobre el conjunto de los miembros de la Comisión; se recaba la opinión de la Mesa ampliada del PE (presidente, vicepresidentes, cuestores y presidentes de los grupos parlamentarios) sobre la persona que se piensa designar (esta práctica se regula en el art. 29.1 del Reglamento interno del PE). La designación del Presidente por el Consejo Europeo se viene haciendo con una antelación aproximada de seis meses.

Una vez designado el «presidente *in pectore*», se entrevista con los Presidentes de los Gobiernos para tratar la cuestión del candidato o candidatos para el puesto de Comisario (esta ronda de entrevistas no se preveía en Stuttgart). Después, en una reunión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se procede a formalizar el nombramiento de los diecisiete Comisarios, incluido el Presidente de la Comisión. Antes de tomar posesión y prestar juramento, conforme a lo pactado en Stuttgart, elaboran un Programa que el Presidente presenta ante el Parlamento Europeo y es objeto de debate y de una votación (5).

La Declaración de Stuttgart ha inspirado estos cambios, sin distorsionar el sistema básico (en manos de los representantes de los Gobiernos), introduciendo un sistema bastante similar a una investidura de un gobierno por un Parlamento. Desde 1987 el debate y votación se ha repetido cada dos años (6), pues éste ha sido hasta Maastricht el período de mandato del Presidente y de los Vicepresidentes (como Comisarios ha sido de cuatro años).

Pues bien, el TUE recoge lo esencial de este procedimiento en el nuevo artículo 158 del Tratado de la Comunidad Europea (también en los arts. 10 CECA,

(4) Vid. el texto en *Rev. de Instituciones Europeas*, 1983-2, pp. 729 y ss.

(5) El Reglamento del PE ha recogido este procedimiento en el artículo 29.2; basta la mayoría de los votos emitidos para otorgar su confianza. Una vez obtenida la confianza del PE, prestan juramento («compromiso solemne») ante el Tribunal de Justicia y, como prevé el artículo 29.3, en presencia del Presidente del PE o de su representante; señala J. RIDEAU que se observa en esta fórmula un eco suavizado del intento

abortado del PE de hacer prestar juramento a los miembros de la Comisión ante el PE, como pretendía la Resolución de 13.12.1984 («Le Traité de Maastricht du 7 février 1992 sur l'Union Européenne. Aspects institutionnels», en *Rev. des Affaires Européennes*, 1992-2, p. 34).

(6) Resolución sobre el voto de investidura y de confianza relativo a la renovación del mandato del Presidente de la Comisión de 19 de febrero de 1987, *DOCE* núm. C 76 de 23.3.1987.

127 CEEA/EURATOM): los Gobiernos, previa consulta al PE (no a la Mesa ampliada), designarán, de común acuerdo, a la persona que se propongan nombrar Presidente de la Comisión. Se mantiene y se consagra en el Tratado el sistema de las consultas entre el Presidente nominado y los Gobiernos, a fin de designar a las demás personalidades a las que se propongan nombrar miembros de la Comisión. El presidente y los miembros de la Comisión designados se someten colegiadamente al voto de aprobación del PE (por mayoría de los votos emitidos) y, si obtienen su confianza, ya podrán ser nombrados de común acuerdo por los Gobiernos.

El PE venía solicitando reiteradamente la formalización jurídica de esta práctica (en el Derecho originario, pues el derecho derivado ya la regulaba) y la inclusión de algunas novedades. Tanto los informes de los parlamentarios D. Martín (7) y E. Colombo (8), como la propia Comisión (9), proponían que el presidente de la Comisión fuera designado por el PE, a propuesta del Consejo Europeo. También algunos Estados miembros, como Grecia y Bélgica, apoyaban esta reforma. Sin embargo, esta mayor democratización de la Comisión no ha sido aceptada. Sólo cabe esperar que, si el PE sigue dando pruebas de su perseverancia, siga reclamando ese poder; es más, si en estos próximos años se atreve a anticiparse sugiriendo candidatos, o a votar previamente sobre los mismos, irá creando una práctica que puede tener, en el futuro, visos de realidad. Profundizar en la democracia es el futuro de la Unión Europea.

En el Tratado de Maastricht se ha constitucionalizado la práctica existente en esta materia: la Declaración de Stuttgart y el propio artículo 29 del Reglamento del PE. Así pues, no hay innovación respecto de la práctica y del derecho derivado experimentado en los últimos diez años. Pero sí hay dos novedades que deducir de la constitucionalización: de un lado, se ha dotado al nombramiento de una superior base jurídica y de una mayor transparencia. De otro, al preverse la necesidad de una votación de confianza, la no obtención de la misma en el PE daría lugar a la imposibilidad de su toma de posesión, y exigiría al Consejo Europeo ponerse de acuerdo en la designación de un nuevo candidato a Presidente. Aunque, en la actualidad, el procedimiento es el mismo en caso de no obtención de la confianza (hecho que no ha ocurrido hasta ahora), jurídicamente nada impedía su toma de posesión. Era obvio que, de haber sucedido, el sentido democrático de la práctica de la votación de confianza se habría impuesto sobre la norma que les permitía la entrada en funciones.

B) LA ADAPTACIÓN DEL MANDATO DE LA COMISIÓN AL MANDATO PARLAMENTARIO

Desde la fundación de las Comunidades Europeas el período de mandato de los miembros de la Comisión ha sido de cuatro años. El nuevo artículo 158.1

(7) Informe sobre la Conferencia Intergubernamental en el contexto de la estrategia del Parlamento Europeo para la Unión Europea, Doc. A3-281/90.

(8) Informe sobre las orientaciones del Parla-

mento Europeo relativas a un proyecto de constitución para la Unión Europea, Doc. A3-165/90.

(9) Dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990 relativo al proyecto de revisión del Tratado constitutivo de la CEE sobre la Unión Política, COM (90) 600 final.

TCE (10) (y los nuevos arts. 10.1 CECA y 127.1 EURATOM) alarga la duración del mandato a cinco años. Apparently esta reforma parece no tener una importancia especial. Sin embargo, es una medida que facilitará el control político del PE sobre la Comisión al acomodar el período de mandato de los Comisarios al *mandato parlamentario*. Se marca así una estrecha relación entre Comisión y Parlamento Europeo y se hace factible el control global sobre la Comisión (11); se quiere aproximar a la idea de que la Comisión surge, en parte, de un Parlamento recién elegido, de forma lo más parecida posible a la práctica democrática interna según la cual después de unas elecciones generales un Parlamento nacional otorga su confianza al nuevo Gobierno.

Este sistema (período y procedimiento de nombramiento) comenzará a regir a partir de enero de 1995; de este modo, los diputados que salgan elegidos en julio de 1994, y así cada cinco años al renovarse el PE, se pronunciarán sobre la persona del futuro Presidente de la Comisión y deberán debatir y aprobar, en su caso, el programa que elabore el colegio de Comisarios. Desde que inician su mandato tendrán varios meses para familiarizarse sobre los temas comunitarios y las personas y programa que deban aprobar.

Se toman diversas precauciones para que siempre se mantenga ese paralelismo. La primera es efímera y excepcional: como el mandato de la Comisión terminaba el 6 de enero de 1993 y debía renovarse en esa fecha, se establece que la nueva Comisión tendrá limitado su mandato hasta el 6 de enero de 1995 y será elegida conforme al sistema anterior al Tratado de Maastricht (art. 158.3 TCE). A partir de esa fecha comienza a regir el nuevo sistema de nombramiento y el nuevo período de mandato.

La segunda precaución para asegurar el acompañamiento del mandato parlamentario y de la Comisión se refiere al supuesto de moción de censura aprobada contra la Comisión (arts. 24 CECA, 144 CE, 114 CEEA/EURATOM): si esto sucediera los nuevos miembros de la Comisión solo desempeñarían su cargo durante el período que restase a la Comisión censurada y obligada a dimitir.

C) EL CONTROL SOBRE LOS GASTOS

En el sistema del Tratado CEE (art. 206 ter) se atribuye al PE, previa recomendación del Consejo, la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto a la vista de las cuentas y el balance financiero presentados por la Comisión y del informe anual del Tribunal de Cuentas. El citado pre-

(10) Cuando en este trabajo se utilice la abreviatura CEE se refiere a preceptos del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (antes de la reforma de Maastricht); pero como esta Comunidad ha pasado a denominarse simplemente Comunidad Europea (CE), cuando se utilice la abreviatura TCE se refiere a preceptos del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea tal como ha sido reformado en Maastricht.

(11) La doble investidura y la acomodación de mandato parlamentario han sido, en general,

bien acogidas, aunque algún autor como J. BOULOUIS lo han criticado estimando que ha habido una alteración fundamental del sistema, ya que, en su opinión, la vocación institucional de la Comisión no es gobernar con la confianza de una mayoría parlamentaria exponiéndose en caso contrario a una moción de censura. Añade que la Comisión no gobierna, por lo que la censura no tiene sentido («A propos des dispositions institutionnelles du Traité sur l'Union Européenne», en *Rev. des Affaires Européennes*, 1992-4, p. 6).

cepto ha sido sustituido por el nuevo artículo 206 TCE, el cual añade a esas informaciones los informes especiales del Tribunal de Cuentas y la posibilidad de solicitar explicaciones a la Comisión sobre la ejecución de los gastos o el funcionamiento de los sistemas de fiscalización financiera. La Comisión estará obligada a facilitar toda la información necesaria y a dar cuenta sobre las medidas adoptadas a raíz de las observaciones y comentarios que con motivo de la aprobación de la gestión le hagan el PE o el Consejo.

2. La iniciativa normativa y el Parlamento Europeo

Como es sabido la iniciativa normativa es una competencia clásica de la Comisión. Los Tratados siempre han reconocido con un carácter muy amplio el derecho de iniciativa a la Comisión. Han sido y siguen siendo muy escasas las disposiciones de los Tratados que permiten al Consejo o al Consejo y al Parlamento Europeo adoptar una norma que no haya sido propuesta por la Comisión.

Además, téngase en cuenta que el derecho de propuesta tiene fuerza jurídica como desencadenante del proceso de decisión. En efecto, en los casos en que se prevé la fórmula «a propuesta de la Comisión» únicamente la Comisión tiene asignada la concepción y la articulación de la norma en cuestión; el Consejo no puede iniciar por su cuenta el proceso normativo o reemplazar la iniciativa normativa de la Comisión con su propio proyecto normativo. Si el Consejo estima que hay una inacción en la Comisión, únicamente podrá pedir a la Comisión que proceda a efectuar todos los estudios que considere oportunos y que le someta las propuestas pertinentes, como han previsto los artículos 152 TCE y 122 CEEA/EURATOM. El Consejo no puede sustituir a la Comisión en la presentación de las propuestas normativas.

Pero además la propuesta de la Comisión tiene otro valor jurídico añadido: en todos los casos en que el Consejo puede decidir por mayoría cualificada basta esa mayoría si coincide con la propuesta de la Comisión; ahora bien, si el Consejo, por voluntad propia o a petición del PE, pretende modificar la propuesta de la Comisión debe reunir la unanimidad. Este privilegio en favor de la propuesta de la Comisión tiene su fundamento en la presunción de la protección del interés general por parte de la Comisión. Esta institución sólo actúa movida por el interés general de las Comunidades Europeas y, por ello, solo se puede modificar mediante la suma de los intereses de *todos* los Estados miembros. Este privilegio ha respondido a unas Comunidades en las que los representantes de los Estados (el Consejo) disponían de todo el poder normativo. Como veremos en la reforma de Maastricht se inicia el asalto a este privilegio contrario a los derechos del PE (art. 189 B, 4 y 5 TCE).

Se ha considerado siempre ese cuasimonopolio del derecho de iniciativa como un elemento fundamental del equilibrio institucional y algo inamovible. Por ello, las reiteradas peticiones del Parlamento Europeo de compartir el derecho de propuesta (art. 37 del Proyecto Spinelli de 1984 (12), Informe Hermann (13), o los

(12) El Proyecto de tratado sobre la Unión Europea aprobado por el PE el 14 de febrero de 1984 («proyecto Spinelli») puede consultarse en *Revisita de Instituciones Europeas*, 1984-1, pp. 351 y ss.

(13) Informe sobre la estrategia del Parlamento Europeo ante la creación de la Unión Europea, Doc. A2-375/88.

citados Informes de D. Martin y E. Colombo,...) han chocado con la oposición de los Estados miembros a modificar los Tratados en ese punto esencial de la dinámica comunitaria (como lo calificaba el citado Dictamen de la Comisión de octubre de 1990).

Los Estados miembros tienen verdadero «pánico escénico» a cualquier modificación que desequilibre las ingeniosas y fructíferas relaciones entre el Consejo y la Comisión. La ruptura de ese equilibrio debería venir justificada por claras ventajas en el proceso decisorio y antes habría que resolver importantes cuestiones: ¿qué valor tendría la propuesta del PE para el Consejo? ¿estaría privilegiada en el sentido de que su modificación precisaría del voto unánime del Consejo como en las propuestas de la Comisión?

Y basta examinar el ejercicio que del derecho de propuesta hacen los parlamentos nacionales para colegir que, transcurrido un período inicial de estreno, pasaría desapercibido entre la conocida desgana de la inmensa mayoría de los parlamentarios europeos. Ni está demostrado que sea más beneficioso ni más práctico. Cuando la Comisión ha ofrecido al PE, como lo hizo el Presidente J. Delors en 1985, que elija varias líneas de actuación a las que la Comisión daría cobertura jurídica mediante su derecho de propuesta, esa responsabilidad no ha sido asumida. Hacer un proyecto legislativo exige mucha reflexión, ciertos estudios técnicos, una adecuada infraestructura e independencia para reconocer y proteger los intereses generales de la Comunidad. Requiere, pues, tal complejidad, que los Parlamentos nacionales raramente utilizan este derecho de propuesta legislativa y siempre su actividad depende de la presentación de los proyectos de leyes que elaboran las Administraciones nacionales. Lo que sucede de hecho en los Estados, es la norma en el sistema comunitario.

Además, si se tiene en cuenta que la tendencia entrevista en la reforma de Maastricht es dotar al PE de poderes de codecisión legislativa y ésta es la bandera de combate del propio PE, no tendría sentido dotar únicamente al PE de tales poderes: la paridad entre la diarquía legislativa exigiría que la «cámara territorial» (el Consejo) y la «cámara popular» (el PE) gozasen de iguales oportunidades sobre la elección de las cuestiones a legislar y el momento de su presentación. Creo que el PE ha equivocado sus pretensiones, aunque por otra parte se pueda comprender su efervescencia peticionaria. El PE ha estado y sigue todavía desequilibrado respecto del Consejo, a pesar de los avances de Maastricht, pero no se nivela con la asunción del poder de iniciativa, sino gozando y compartiendo el poder de decisión con la Institución que lo tiene atribuido.

Algunos informes nacionales (Bélgica, Dinamarca y Grecia) proponían a la Conferencia Intergubernamental para la reforma que se aceptase el derecho de propuesta *en caso de carencia* de la Comisión. Esta pretensión tiene más sentido, aunque presenta una cierta ambigüedad y confusión. En efecto, se puede prestar a abusos por parte del PE si este puede determinar unilateralmente cuando hay carencia de la Comisión. Si es cierto que hay omisión de la Comisión (el «derecho» de iniciativa es también un deber) se está produciendo una violación de la legalidad comunitaria; la institución competente para declarar si existe o no una omisión que viola la legalidad es el Tribunal de Justicia. No parecía muy

acertado reconocerle esa competencia al PE o que la compartiera con el Tribunal de Justicia. Si el PE estima que hay una carencia de la Comisión en materia de iniciativa legislativa debe demandar a la Comisión conforme al procedimiento por omisión previsto en el artículo 175 del TCE.

Creo que la solución que no rompe los actuales equilibrios es la finalmente acordada en el artículo 138 B del TCE siguiendo el modelo existente para el Consejo (art. 152 TCE). No se puede negar que en esta cuestión los Estados han igualado plenamente al PE con el Consejo. Todo llega...

Este nuevo precepto, en su segundo párrafo, prevé que el PE pueda solicitar a la Comisión que le «presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación» de los Tratados. No se le reconoce, pues, derecho de iniciativa (14) sino que se establece la simetría con el artículo 152 del TCE, cuya redacción data de 1957. No podrá subrogarse a la Comisión en caso de inacción de ésta. Tampoco el PE podrá prejuzgar la libertad de apreciación de la Comisión sobre las prioridades normativas y el momento de su utilización. Lo esencial del derecho de iniciativa sigue estando en poder de la Comisión; estará constitucionalmente algo más vigilada y expuesta a las iras del PE. Claro que, si la Comisión se mostrara poco receptiva a las peticiones del Parlamento de presentar propuestas legislativas en las materias que le sugiera tendrá que asumir el riesgo de una moción de censura de los desairados parlamentarios.

Pero este nuevo artículo 138 B tampoco supondrá nada nuevo en las relaciones Comisión-PE, porque el PE ya se había autodotado de este derecho de petición (informes de propia iniciativa o informes no legislativos, artículo 118 del Reglamento interno). En efecto, el PE siempre ha podido aprobar resoluciones en las que se solicita a la Comisión la preparación de propuestas normativas en los más diversos ámbitos y sugerirle las líneas básicas de la actuación pretendida. Además, el PE podría solicitar información periódica sobre la posición que ha adoptado la Comisión sobre sus propuestas. El PE llegó a proponer a la Comisión regular ese pretendido derecho de iniciativa mediante una declaración común (15).

Así pues, otra reforma más de naturaleza codificadora.

(14) Algún autor ha hecho una lectura triunfalista de este nuevo artículo 138B. Así, CH. REICH estima que se trata de un derecho de iniciativa legislativa del PE, y que tiene una naturaleza obligatoria para la Comisión por lo que ésta se vería obligada a elaborar la propuesta en cuestión (lo que no comparto, pues la redacción del art. 138B se refiere a peticiones del PE diri-

gidas a la Comisión) («Le traité sur l'Union Européenne et le Parlement européen», en *Rev. du Marché Commun*, 1992, abril, núm. 357, p. 291).

(15) Resolución sobre el derecho de iniciativa y el papel del Parlamento Europeo en el proceso legislativo de la Comunidad, de 9 de julio de 1981, *DOCE* núm. C 234 de 14.9.1981, p. 64.

3. La participación del Parlamento Europeo en el poder legislativo: el procedimiento de codecisión del artículo 189 B del TCE

La reforma de Maastricht en relación con los preceptos que en los tres Tratados (20 CECA, 137 CEE y 107 CEEA/EURATOM) definían el papel general del PE ha afectado únicamente al artículo 137 CEE. El nuevo artículo 137 TCE ya no se refiere a «las competencias de deliberación y de control» sino que en consonancia con la adquisición de nuevos poderes, cada vez más próximos a la esencia legislativo-parlamentaria, declara que «ejercerá las competencias que le atribuye el presente Tratado». Parece acertado haber modificado este precepto del TCE y no en los otros dos Tratados dado que los poderes normativos (cooperación, codecisión y dictamen conforme reforzado o no reforzado) desbordan con mucho las anteriores competencias de deliberación y control.

Son innumerables las ocasiones en las que el PE ha reclamado compartir con el Consejo el poder legislativo. En el tramo más inmediato a la revisión, los citados informes de los parlamentarios D. Martín y E. Colombo reiteraban con fuerza esta constante exigencia del PE; especialmente, el informe Martín hacía hincapié en las condiciones de igualdad en que debería establecerse el poder de codecisión.

Sin embargo, el resultado no es equilibrado (16) para las dos Instituciones en cuanto a las posibilidades de influir positivamente en el contenido de la norma. Además, resulta extraordinariamente complicado y —como se ha dicho y comparto plenamente— «largo y atrabiliario, que no cohonesta con la necesidad de dotar de la máxima eficacia a las instituciones en el ejercicio de sus funciones» (17).

Se ha generalizado la denominación de procedimiento de codecisión, pero esta identificación desapareció en la fase final de la Conferencia, entre otros sacrificios semánticos inmolados para aplacar al Reino Unido. El Tratado de Maastricht no se refiere, pues, al procedimiento de codecisión con estos términos, sino de forma opaca (opacidad impuesta por británicos y daneses) al «procedimiento previsto en el artículo 189 B».

Otra puntualización importante es que este procedimiento sólo se ha previsto para determinadas materias del Tratado de la Comunidad Europea (antigua CEE). No es aplicable, pues, en los ámbitos de la CECA y de la CEEA/EURATOM, lo cual se justifica debido a las características sectoriales y técnicas de los sistemas CECA —que reposa en los amplios poderes reconocidos a la Comisión como «Tratado-Ley»— y del EURATOM.

Igualmente, el procedimiento de codecisión está previsto tanto para la adopción de reglamentos, directivas y decisiones. Estos tres actos típicos del derecho derivado, cuando son adoptados conforme a este procedimiento, serán denominados formalmente como «reglamentos/directivas/decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo» o «adoptados conjuntamente» por el PE y el Consejo. Todo

(16) J. V. LOUIS: «Les accords de Maastricht. Un premier bilan», *Rev. du Marché Unique*, 1991-4, p. 8.

(17) J. Díez HOCHLEITNER: «La reforma insti-

tucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-18, sept. 1992, p. 24.

acto adoptado mediante este procedimiento del artículo 189 B requiere ser firmado conjuntamente por el presidente del PE y por el presidente del Consejo, y se publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) conforme al artículo 191 TCE.

Finalmente, el procedimiento de codecisión establecido en el artículo 189 B del TCE no reemplaza a otros procedimientos de decisión, sumándose al variopinto panorama decisorio. En las sucesivas reformas de hecho y de derecho los nuevos procedimientos (concertación, cooperación, codecisión, dictamen conforme reforzado y no reforzado) nunca sustituyen, sino que se añaden a los procedimientos existentes en un esfuerzo constante, y logrado, de los Gobiernos de hacer lo más opaco y complejo posible el proceso normativo comunitario.

A) LA PRIMERA LECTURA

Sigue los pasos bien conocidos del procedimiento general de decisión o de fase única, que es también común al procedimiento de cooperación: la Comisión elabora su propuesta normativa, y la presenta al Consejo y al PE. Hay que anotar un ligero cambio positivo en sintonía con el objetivo de este procedimiento: la Comisión no se limita —como en todos los demás procedimientos de decisión— a enviar su propuesta articulada y puesta a punto lingüísticamente en todas las lenguas oficiales de la Comunidad, al Consejo, y que éste proceda después a hacer las consultas preceptivas o facultativas, sino que el nuevo procedimiento de codecisión trastoca simbólicamente (pero con la fuerza propia de los símbolos) el itinerario, y exige a la Comisión que trate de forma igual al PE y al Consejo en la transmisión del acto.

Una vez haya adoptado su dictamen, el PE lo remitirá al Consejo, y éste adoptará una «posición común» por mayoría cualificada, salvo las excepciones de los artículos 128 (cultura) y 130 I (investigación y desarrollo), en las que decidirá siempre por unanimidad. Las relaciones triangulares son las «clásicas»: el Consejo no está obligado a seguir el dictamen del PE; si el Consejo desea incorporar parte o todas sus indicaciones, deberá adoptarlas por unanimidad, pues toda modificación de la propuesta de la Comisión exige la unanimidad del Consejo (como ya he indicado, en todos los procedimientos rige el art. 189 A).

Claro que, conforme al artículo 189 A.2, la Comisión puede modificar su propuesta para incorporar algunas o todas las modificaciones propuestas por el PE. Si así lo hiciera, entonces el Consejo podrá aprobar la posición común (incorporando las modificaciones del PE) por mayoría cualificada, mientras que, si ahora deseara rechazar las modificaciones del PE incorporadas por la Comisión, precisaría de la unanimidad.

En definitiva, la primera lectura coincide con el procedimiento general y con la primera lectura del procedimiento de cooperación, y, en consecuencia, no hay plazos para la actuación de cada una de las Instituciones.

Pero a pesar de las coincidencias formales e interinstitucionales, lo que no cabe duda es que ahora el dictamen del PE se revaloriza: este dictamen, aun con el mismo valor que en el proceso consultivo de fase única, debe ser exami-

nado con especial cuidado por la Comisión y el Consejo, y ambas Instituciones deben colaborar para hacer suyas, en toda la medida de lo posible, las modificaciones del PE en la fase de primera lectura. Al igual que sucede actualmente en el procedimiento de cooperación —instaurado por el Acta Unica en 1986—, los esfuerzos de entendimiento en esta fase evitarán tensiones y sobresaltos en la segunda lectura y acortar su eventual larga duración.

Aunque el papel de la Comisión no varía en esta fase, al igual que sucede en el procedimiento de cooperación (arts. 149 CEE, 189C TCE), juega una función extremadamente importante, pues de ella va a depender (aceptando o no las enmiendas del PE en su primera lectura) que haya coparticipación del PE en el poder legislativo y, por tanto, entendimiento o crisis entre el PE y el Consejo. La indiferencia de la Comisión hacia el dictamen del PE puede acarrearle el enfrentamiento con el PE, y verse sancionada con una moción de censura y ser obligada a dimitir (art. 144 TCE). Claro que tampoco una subordinación servil al PE y una áspera relación con el Consejo sería beneficiosa políticamente para el interés general al que debe servir la Comisión. Sin duda, tiene un papel difícil y esencial en este procedimiento de codecisión *triangular*.

B) LA SEGUNDA LECTURA

Se inicia a partir de la transmisión por el Consejo al PE de su posición común sobre un proyecto normativo sometido a este procedimiento del artículo 189B. El Consejo debe remitirle la información necesaria sobre los motivos que le han conducido a adoptar esa posición, y también la Comisión debe informar sobre la posición que ha mantenido (art. 189B.2); se entiende que ambos informes deben centrarse en la posición de ambas Instituciones en relación con el dictamen del PE, y justificar especialmente la eventual no inclusión de sus modificaciones, a fin de encontrar su comprensión a la posición común del Consejo en la segunda lectura. Estos dos informes también tienen lugar en el procedimiento de cooperación (art. 189C), y los informes del Consejo suelen ser bastante lacónicos.

A partir de la comunicación de la posición común aparecen —como en la cooperación— los plazos en el proceso de decisión (18). El PE dispone de tres meses (ampliable a un mes) para pronunciarse sobre la posición común con las siguientes alternativas:

A) *Aprobar* por mayoría simple (de los votos emitidos) la posición común; esto lo hará el PE en la medida en que vea reflejado su dictamen en la posición común. Significará su coparticipación en el proceso legislativo, aunque baste para ello una mayoría ínfima de diputados.

(18) Aquí se precisa que el plazo transcurre desde la comunicación al PE; la interpretación correcta de ese cómputo deberá entenderse desde que la notificación llegue oficialmente al PE. Seguramente empezará otra batalla jurídica —como en la cooperación, no sin razón— del PE

sobre las fechas «hábiles» e «inhábiles» para hacer los cálculos de los plazos en caso de vacaciones parlamentarias y de días asignados a las sesiones plenarias. Pero obsérvese que el Consejo no tiene plazo para enviar su posición común desde que ésta es adoptada.

B) No adoptar ninguna posición en el transcurso del plazo citado. En estos dos casos, por aprobación expresa o *por silencio*, terminaría así la segunda lectura del PE. El Consejo volvería a conocer el acto para adoptarlo *formalmente* en segunda lectura; pero ya no puede modificar la posición común que adoptó en primera lectura, al no haber modificación en el PE.

C) El PE puede estar inclinado a *rechazar* la posición común del Consejo. Entonces, si ésta es la intención de la mayoría absoluta de sus miembros (lo que implica, obviamente, una votación), se habrá de informar al Consejo a fin de que éste decida si desea convocar una reunión del Comité de Conciliación, en el que el Consejo pueda explicar su posición (no estaría obligado a convocarlo). Este Comité está formado por los miembros del Consejo (o sus representantes) y por un número igual de miembros del PE. En esta situación, el Comité no está facultado para alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, ni puede votar. Sólo recibir explicaciones del Consejo.

En mi opinión, no tiene apenas sentido recurrir al Comité de Conciliación: el Consejo deberá ofrecerles las explicaciones necesarias en el informe de transmisión de la posición común; si fueran necesarias más precisiones verbales o un debate aclaratorio, debe hacerse ante el Pleno del Parlamento y no ante una docena de parlamentarios. Es un problema de transparencia que bien pudo haber sido aceptado por los Estados miembros. Precisamente, la posibilidad de convocar el Comité de Conciliación, en caso de rechazo, no se había previsto ni en el proyecto luxemburgués ni en el holandés; aparece en el texto que salió del Consejo Europeo de diciembre de 1991, en Maastricht, y se ha mantenido, definitivamente, en el texto que se firmó el 7 de febrero de 1992.

El PE podrá confirmar, de nuevo por mayoría absoluta de sus miembros, su rechazo a la posición común: significa que puede vetar o impedir la adopción del acto. No se impone el PE ni tampoco el Consejo. El enfrentamiento de posiciones se salda con el vacío jurídico: una no-decisión.

Pero cabe también que el PE reaccione ante las precisiones del Consejo y proponga enmiendas. O bien, si no se inclinó por el rechazo, ni por la aprobación expresa, ni por el silencio, decida, directamente, proponer enmiendas. Es otra alternativa.

D) Las *enmiendas* deberán ser adoptadas por mayoría absoluta de los miembros del PE y referirse a la posición común. La Comisión deberá emitir un dictamen, positivo o negativo, sobre las enmiendas. El Consejo, en un plazo de tres meses, no tiene otra opción que aprobar *todas* las enmiendas parlamentarias o abrir un incierto proceso de conciliación.

Si las aprueba todas, la votación será por mayoría cualificada para las enmiendas que reúnan el dictamen positivo de la Comisión, y por unanimidad, las enmiendas con dictamen negativo. Si todas las enmiendas del PE soportan tan complicados obstáculos en el Consejo, entonces éste adoptará el acto en segunda lectura. Habrá auténtica codecisión en el proceso legislativo.

C) EL DESACUERDO SOBRE LAS ENMIENDAS DEL PE. EL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y LA «TERCERA LECTURA»

Si no aprobara todas las enmiendas, entonces el Consejo, de acuerdo con el Presidente del PE, tiene que convocar el Comité de Conciliación, el cual tiene seis semanas (prorrogables a dos más) para lograr un texto conjunto. Este órgano mixto no es verdaderamente paritario; en la actual composición de la Comunidad de Doce Estados habrá doce representantes parlamentarios y doce gubernamentales. Pero las diferencias son obvias: los doce gubernamentales se representan a sí mismos, mientras que los doce parlamentarios (que se elegirán en la forma en que determine el PE en su reglamento interno) representarán a 567 diputados (número total de diputados del PE a partir de 1994).

Su forma de aproximación a un acuerdo puede ser poco representativa y aleatoria, y las mayorías requeridas en su seno, sobre un texto conjunto, pueden ser engañosas y están pensadas para evitar cualquier obstáculo surgido en el seno del PE: basta la mayoría simple de los representantes del PE, pero se necesita la mayoría cualificada del Consejo. Es verdad que también la posición común se aprueba por el PE por mayoría simple de los votos emitidos. Pero, habiéndose producido la presentación de enmiendas (*a fortiori*, en caso de previa intención de rechazo), el interés del PE por velar por sus enmiendas hace que pueda ser poco representativo del estado de opinión del arco parlamentario el hecho de que se apruebe por mayoría simple en el seno del Comité.

Ese riesgo se despejará poco después, ya que lo acordado en el Comité tiene que ser confirmado, por cada Institución por separado, en un nuevo plazo de seis semanas (ampliable a dos más). En el caso del Consejo, esa confirmación no tiene dudas lógicas. Pero en el caso del PE, el pleno deberá ratificar, por mayoría absoluta de los votos *emitidos*, el acuerdo logrado en el Comité de Conciliación. Si el PE ratifica el texto conjunto, habrá coparticipación en el poder legislativo (aunque sea en condiciones de inferioridad).

Además de las críticas expuestas a la descompensación entre ambas Instituciones, merece ser destacado de la labor del Comité el hecho de que en el artículo 189B.4 se rompe, por primera vez, el tabú de la fuerza de la iniciativa de la Comisión. Por fin, el Consejo puede desvincularse de la propuesta y aceptar un texto pactado con representantes del PE por mayoría cualificada, frente a la clásica exigencia de la unanimidad cada vez que se apartaba de un texto de la Comisión. Este atrevimiento es un salto cualitativo, en orden a la democratización de la Comunidad, aunque todavía insuficiente, como veremos.

Si, en ese plazo, no se aprobara por ambas Instituciones el texto conjunto, la propuesta se considerará no adoptada definitivamente: al fin, el proceso habrá terminado... sin acto normativo.

D) ¿UNA TERCERA LECTURA EXCEPCIONAL?

Sin embargo, aunque no se llegue a un acuerdo en el Comité de Conciliación sobre un texto conjunto, el TUE permite una última opción unilateral al Consejo, por si persiste en su posición común: la puede reafirmar, por mayoría cuali-

un reto saludable que incitará a la asistencia de los diputados. Pero resulta desproporcionado que baste la mayoría simple de los presentes (unos cuantos diputados...) para aprobar el acto acordado por el Consejo y se precisen 284 votos para enmendarlo. Es evidente que no hay paridad entre ambas Instituciones por el claro predominio del Consejo y que la codecisión está falseada.

Además, aunque el PE apruebe las enmiendas superando el Rubicón de los 284 votos a favor, esto no garantiza la inclusión de sus enmiendas en el texto definitivo ya que el Consejo debe examinar esas enmiendas y decidir si las acepta. En esta fase de la segunda lectura, el PE depende de la buena voluntad de la Comisión para lograr hacer triunfar *todas* sus enmiendas ya que el Consejo aprobará por mayoría cualificada aquellas enmiendas que logren la aceptación de la Comisión, pero las que tengan dictamen negativo precisarán arrancar el voto unánime del Consejo, ya que toda desviación de la propuesta de la Comisión requiere la unanimidad.

Las penalizaciones al PE no terminan ahí. Si el Consejo no aprueba *todas* las enmiendas del PE se abre (o se reabre incluso) la fase de conciliación y la tercera lectura: y la asimetría reaparece exigiéndose, como siempre, la mayoría cualificada del Consejo en el seno del Comité y en la posterior convalidación formal, mientras que basta la mayoría simple de los representantes del PE en el seno del Comité de Conciliación y después una mayoría absoluta «rebajada», no de los miembros del PE (284 diputados), sino sólo mayoría absoluta de los votos emitidos (de los presentes en esa sesión). Los Estados miembros no exigen ni desean la presencia de muchos diputados para aprobar el texto que lleva su acuerdo. Bastarían unas decenas de diputados presentes (salvo que se pida *quorum* en cuyo caso habrían de estar presentes 189 diputados) para que el texto acordado en inferioridad de condiciones del PE en el Comité de Conciliación se imponga por la mitad más uno entre unos cuantos diputados.

Finalmente, la lectura por imposición abrupta del Consejo nunca debió ser incluida pues desnaturaliza un procedimiento de codecisión que, ya en sus dos lecturas más la previsible conciliación, es una burla a las expectativas democráticas de los ciudadanos de la Unión: en esta fase el PE no tiene otra opción que el veto, a un alto precio de votos (por mayoría absoluta de los miembros del PE), pero sin posibilidad de dar su aprobación, incluso por una ridícula mayoría como en la primera o en la segunda lectura.

F) EL PRIVILEGIO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN: ¿UN ANACRONISMO?

Es muy positivo y reconfortante que los Estados miembros hayan decidido que, en el marco del Comité de Conciliación, el Consejo y el PE puedan acordar un texto conjunto al margen de la iniciativa de la Comisión y de su aceptación, sin que para ello tenga el Consejo que votar por unanimidad. Pero es claramente insuficiente este salto cualitativo y este inicial avance debería ser el preludio para eliminar ese privilegio en toda la segunda lectura. Es más, creo que la vinculación del Consejo a la iniciativa de la Comisión sólo debería mantenerse en cualquier procedimiento decisorio para modificaciones autónomas del Consejo pero nunca a propuesta del PE. Pero esto puede resultar *demasiado* democrático.

Yo creo que en la reforma de Maastricht se debió haber dado un paso fundamental en la segunda lectura: haber permitido al Consejo aprobar todas las enmiendas del PE por mayoría absoluta. ¿Por qué la Comisión puede impedir, o dificultar extraordinariamente, la adopción de un acto legislativo que reúne la mayoría cualificada del Consejo (es decir, de los representantes de los Estados miembros) y la mayoría absoluta del PE (es decir, de los representantes de los pueblos)?

Hay una respuesta hecha y manida: la Comisión representa el interés general y vela contra espurias mayorías. Pero es que estamos hablando de nueve Comisarios, que son la mayoría absoluta de la Comisión, contra al menos siete Gobiernos y 284 diputados. Estamos hablando de un órgano ejecutivo de carácter técnico (ciertamente legitimado democrática e internacionalmente por el PE y el Consejo) que se impone frente al dual poder legislativo, dotado de legitimación internacional territorial y surgidos de los Parlamentos nacionales (el Consejo) y dotado de legitimación popular directa (el Parlamento).

En nuestros Estados democráticos, nuestros gobiernos jamás pueden imponerse contra la voluntad mayoritaria de las Cámaras hasta el punto de obligar a un Senado a votar por unanimidad para superar un veto gubernamental. También es cierto que la Comisión no es propiamente un gobierno como lo demuestra su status de independencia, su inspiración en el interés general y la carencia del poder general de ejecución de los actos del Consejo.

El privilegio de la propuesta de la Comisión (aprobación por mayoría cualificada, modificación por unanimidad) ha sido uno de los presupuestos tradicionales del denominado principio del equilibrio institucional. Pero ese privilegio ha sido absolutamente necesario en un sistema en que todo el poder de decisión de naturaleza legislativa ha estado en manos del Consejo: el privilegio de la iniciativa y de la propuesta de la Comisión ha sido un contrapeso al poder legislativo del Consejo a fin de evitar que el juego de las alianzas entre Estados se impusiera sobre los intereses generales. La Comisión ha debido velar por el interés general en su propuesta y esa presunción se mantenía hasta que la unanimidad de los Estados (la suma de los intereses nacionales) inclinaba la balanza a favor de éstos.

Pero este sistema estaba pensado al margen del PE en una época en que el PE sólo tenía competencias de deliberación; hasta 1987 (antes del Acta Única) el PE ha sido, en el mejor de los casos, oído y atendido su dictamen, pero sin incidencia jurídica decisiva y constante. Se pronunciaba sobre un texto de la Comisión, y no del Consejo como ahora sucede en la segunda lectura del procedimiento de cooperación (establecido por el AUE, art. 149 CEE/189C TCE) y del de codecisión (Maastricht) y todo el poder de decisión ha estado en manos del Consejo sin un contrapunto en el PE. De ahí que los Tratados fundacionales idearan el privilegio de la Comisión como un regulador ingenioso de las relaciones Comisión-Consejo.

Pero el diálogo Comisión-Consejo ha ido evolucionando en los años ochenta, especialmente a partir de la reforma del AUE, en un verdadero triálogo con la presencia del PE. El PE desea y está en condiciones de asumir su natural carácter de interlocutor del Consejo y debe serlo sin estar subordinado o condicionado a la Comisión cuando se trate de proceso legislativo.

G) LOS ÁMBITOS MATERIALES OBJETO DE CODECISIÓN

La Conferencia Intergubernamental seleccionó una serie de ámbitos muy específicos y limitados como banco de pruebas del procedimiento de codecisión. Del listado que resulta del TUE no se pueden establecer unas líneas o criterios para su asignación a este procedimiento. Además, conviene recordar que a veces en un mismo ámbito material pueden coexistir varios procedimientos de decisión, de modo que la adopción de los principios o líneas básicas de un sector se aprueben por codecisión del PE y del Consejo (por ejemplo, las orientaciones generales en materia de redes transeuropeas del art. 129 D o el programa marco plurianual en I + D del art. 130 I) mientras que acciones concretas se adoptan mediante cooperación (129 D, 130 O), encontrando algún ámbito como medio ambiente en el que se prevén los procedimientos de codecisión, cooperación y de simple consulta al PE pudiendo decidir el Consejo por unanimidad o por mayoría cualificada o recurrir a tratados internacionales con terceros países (arts. 130 R a 130 S). Es evidente que la multiplicidad de procedimientos en un mismo ámbito y en los que la diferencia básica es la oportunidad mayor o menor que se dé al PE de influir en la decisión, en nada contribuye a la transparencia que se dice desear para la Unión Europea.

Los siguientes preceptos del TUE prevén el procedimiento de codecisión:

— Artículo 49, *libre circulación de trabajadores, mercado interior*. Se prevé la consulta al Comité Económico y Social (CES). Los actos previstos son reglamentos o directivas. Antes de la reforma de Maastricht este ámbito se regulaba mediante el procedimiento de cooperación.

— Artículo 54.2, *libertad de establecimiento, mercado interior*. Se prevé la consulta al CES. El acto previsto es la directiva. Antes de la reforma de Maastricht este ámbito se regulaba mediante el procedimiento de cooperación.

— Artículo 56.2.2, *libertad de establecimiento, mercado interior*. Coordinación de las disposiciones, reglamentarias y administrativas sobre el régimen aplicable a los extranjeros. El acto previsto es la directiva. Antes de la reforma de Maastricht este ámbito se regulaba mediante el procedimiento de cooperación.

— Artículo 57.1, reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en relación con el acceso a actividades no asalariadas. El acto previsto es la directiva. Antes de la reforma de Maastricht este ámbito se regulaba mediante el procedimiento de cooperación.

— Artículo 57.2, coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de actividades no asalariadas. El acto previsto es la directiva. Antes de la reforma de Maastricht este ámbito se regulaba mediante el procedimiento de cooperación.

— Artículo 66, *libre circulación de servicios, mercado interior*. El acto previsto es la directiva. Antes de la reforma de Maastricht este ámbito se regulaba mediante el procedimiento de cooperación.

— Artículo 100 A, *mercado interior* (aproximación de legislaciones que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior). Se prevé la consulta al CES. No se prevé un tipo determinado de acto normativo.

Antes de la reforma de Maastricht este ámbito se regulaba mediante el procedimiento de cooperación.

— Artículo 100 B, *mercado interior* (inventario de disposiciones no armonizadas y equivalencias). Antes de la reforma de Maastricht este ámbito se regulaba mediante el procedimiento de cooperación.

— Artículo 126.4, *educación* (medidas de fomento con exclusión de toda medida de armonización). Se prevé la consulta al CES y al Comité de las Regiones. No se prevé un tipo determinado de acto normativo. Es una nueva competencia atribuida a la Comunidad por el TUE.

— Artículo 128, *cultura* (medidas de fomento con exclusión de toda medida de armonización); 189 B + unanimidad. Se prevé la consulta al Comité de las Regiones. No se prevé un tipo determinado de acto normativo. Es una nueva competencia atribuida a la Comunidad por el TUE.

— Artículo 129, *salud pública* (medidas de fomento con exclusión de toda medida de armonización). Se prevé la consulta al CES y al Comité de las Regiones. No se prevé un tipo determinado de acto normativo. Es una nueva competencia atribuida a la Comunidad por el TUE.

— Artículo 129 A, *protección de consumidores*. Se prevé la consulta al CES. No se prevé un tipo determinado de acto normativo. Es una nueva competencia atribuida a la Comunidad por el TUE. Con anterioridad, su base jurídica era de derecho derivado.

— Artículo 129 D, *redes transeuropeas de transportes* (orientaciones sobre objetivos generales, prioridades y grandes líneas de acción). Se prevé la consulta al CES y al Comité de las Regiones. No se prevé un tipo determinado de acto normativo. Es una nueva competencia atribuida a la Comunidad por el TUE.

— Artículo 130 I.1, *investigación y desarrollo* (programa marco plurianual). 189B + unanimidad. Se prevé la consulta al CES. No se prevé un tipo determinado de acto normativo. Antes de la reforma de Maastricht este ámbito se regulaba mediante el acuerdo unánime del Consejo, previa consulta al PE y al CES.

— Artículo 130 S.3, *medio ambiente* (programas de acción de carácter general estableciendo objetivos prioritarios). Se prevé la consulta al CES. No se prevé un tipo determinado de acto normativo. Antes de la reforma de Maastricht este ámbito se regulaba mediante el acuerdo unánime del Consejo, previa consulta al PE y al CES.

H) LA REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN

El artículo 189 B.8 prevé su ampliación a otros ámbitos a tenor del informe que presente la Comisión antes de 1997. Parece que el objeto de la revisión fueran los nuevos ámbitos que se incluirían en el mismo y no el procedimiento en sí.

El TUE ha previsto bastantes materias si se compara con los cinco ámbitos

que se recogían en el proyecto luxemburgués (23). Del conjunto destacan los ámbitos de mercado interior (arts. 49 a 100 B) en los que la Comunidad tiene una competencia amplia; pero en las nuevas competencias, salvo consumidores, la incidencia será menor pues la Comunidad goza de inferiores o, incluso, escasas competencias normativas y casi siempre subsidiarias (educación, cultura, salud pública).

El PE ha solicitado en numerosas ocasiones que los ámbitos de la codecisión coincidan con todas las materias en las que el Consejo decida por mayoría cualificada. Pero esta reivindicación resulta desproporcionada, pues numerosos ámbitos en los que decide el Consejo son impropios de un legislativo. Habida cuenta el método parlamentario bloquearía al PE y le impediría un trabajo de calidad en verdaderos ámbitos legislativos.

Parece más adecuado que en la futura revisión el criterio de extensión de la codecisión se busque en el verdadero origen del déficit democrático. El Informe del parlamentario D. Martín atinaba en su recomendación de eliminar el déficit democrático evitando que haya lagunas competenciales y de control entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento europeo (24). Y posiblemente haya que poner la vista en algunas normas sobre política agrícola común (art. 43), fiscalidad (art. 99), etc.

Pero además, la Comisión debería incluir en su informe un análisis imparcial sobre la posición y las oportunidades de todas las Instituciones concernidas a la luz de la experiencia a partir de la entrada en vigor de TUE. Debería tener la grandeza de inspirarse en la necesidad del desarrollo democrático y en su profundización, aunque sea a costa de mermar sus privilegios y hacer sugerencias en consonancia con su deber de proteger el interés general de la Unión. Y también pensar en la eficacia de un procedimiento posiblemente lento y, en todo caso, ininteligible para los pueblos de los Estados miembros, para los ciudadanos de la Unión. Y ya se debería tener aprendida la lección: cuando los ciudadanos no pueden entender algo, lo rechazan.

Si la Comisión no abordara estos aspectos atrincherándose en sus privilegios, los Gobiernos deberían acometer esta reforma al amparo del artículo N.2 del TUE.

La cita de 1996, convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para la reforma del TUE, debería incluir algunas reformas:

— Podría mantenerse la primera lectura tal cual está en la actualidad. Pero en la segunda lectura del PE la aprobación expresa debería ser por mayoría absoluta de los miembros del PE.

— En el supuesto de rechazo no debería haber opción a Comité de Conciliación, sino que a raíz de la intención del PE de rechazar se debería abrir un debate transparente en el Pleno.

— Si el PE presenta enmiendas, podrían ser aceptadas por el Consejo me-

(23) Agence Europe, Europe Documents, *loc. cit.*, p. 205. El Informe D. Martín está citado en nota 7.

(24) En este sentido también P. VER LOREN:

diante mayoría cualificada, tengan o no dictamen positivo o negativo de la Comisión.

— Si no hay acuerdo sobre todas las enmiendas del PE y se convoca al Comité de Conciliación, los representantes del PE y, en todo caso, el PE en pleno deberían aprobar por mayoría absoluta de sus miembros el texto acordado por el comité mixto.

— Se debería derogar el artículo 189 B.6 relativo a la tercera lectura por imposición del Consejo.

4. La ampliación del dictamen conforme del Parlamento Europeo

A) LA PARTICIPACIÓN EN LA CONCLUSIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES Y EN LA ADHESIÓN DE NUEVOS ESTADOS

El Acta Unica Europea en 1986 inició un nuevo procedimiento de participación del PE en el poder de decisión del Consejo mediante la emisión de dictámenes conformes en dos materias: la adhesión de nuevos Estados miembros (art. 237 CEE) y los acuerdos internacionales de asociación (art. 238 CEE).

En estas dos materias se mantiene en el TUE la exigencia del dictamen conforme aunque con algunas variaciones: de un lado, el dictamen conforme para la adhesión de un nuevo Estado miembro a la CEE por mayoría absoluta de los miembros que componen el PE se extiende formalmente para las otras dos Comunidades al unificarse el procedimiento para adhesión a la Unión Europea (art. O del TUE). De otro, la votación para el dictamen conforme relativo a los acuerdos de asociación se rebaja a la mayoría de los votos emitidos (dictamen no reforzado) y en cambio se extienden los ámbitos materiales de los acuerdos internacionales afectados por el dictamen no reforzado.

La naturaleza jurídica de ambos dictámenes conformes (reforzado o no reforzado) es la de un acto de autorización para celebrar un acuerdo internacional, similar al que se precisa en el derecho interno por parte de los Parlamentos nacionales para la prestación del consentimiento del Estado. Los Parlamentos nacionales tienen que aceptar o rechazar el tratado como un todo; a lo sumo en un tratado multilateral, si lo prevé el tratado, podrán solicitar que se incluyan reservas o declaraciones interpretativas.

De las dos previsiones de dictamen conforme del AUE, el PE sólo ha sido consultado en relación con los acuerdos de asociación dado que desde la entrada en vigor del AUE no se ha producido la apertura de negociaciones encaminadas a la adhesión de nuevos Estados miembros.

Las incongruencias entre los tres Tratados constitutivos de las Comunidades en materia de adhesión de nuevos Estados miembros (25) se han eliminado en

(25) Afortunadamente desde el AUE no ha sido utilizada la vía del artículo 237 CEE ya que los redactores del AUE no repararon en que al exigirse dictamen conforme de los miembros que

componen el PE (260 votos a favor en la actual composición de 518 diputados) para ingresar en la CEE se establecía un riesgo (ciertamente teórico) de que el PE vetara la adhesión de un nue-

la reforma adoptada en Maastricht mediante la nueva estructura del Derecho Originario: la adhesión se regula en una disposición común a los pilares comunitarios e intergubernamentales situada en el basamento de la Unión Europea (art. O) que deroga los actuales artículos 98 CECA, 237 CEE y 205 EURATOM y establece un único procedimiento de adhesión según los esquemas del actual artículo 237 CEE para el conjunto de la Unión Europea. Una vez más, lo que venía sucediendo en la práctica se codifica en el TUE (26).

Mediante la autorización sin duda participa del poder de decisión en la medida en que no podrá haber acuerdo sin su autorización y que su negativa supondría impedir la adopción del acuerdo en cuestión. Ahora bien, el dictamen conforme no permite directamente al PE incluir su propia posición, es decir, participar positivamente de la decisión. Pero en materia de acuerdos internacionales, por la especialidad propia de la formación de un acuerdo internacional, es la misma posición que tienen todos los Parlamentos en los Estados democráticos: votan a favor o en contra. Ahora bien, no se oculta que el PE puede sacar provecho indirecta e inteligentemente de un dictamen no conforme relativo a un acuerdo internacional: si la Comisión y el Consejo están firmemente interesados en la conclusión de ese acuerdo deberán tener informado al PE del curso de la negociación o renegociarán con el tercero en el sentido argumentado por el PE para dar su dictamen conforme (27).

Otro aspecto relevante de los dos dictámenes conformes introducidos por el AUE era el procedimiento de votación en el seno del PE: en ambos casos se exigía, con sobrada razón en el caso de la adhesión de nuevos Estados, la mayoría absoluta de los miembros que componen el PE (al menos 260 votos en la composición actual del PE, 284 votos a partir de 1994), lo que indirectamente exigía un elevado *quorum* de parlamentarios.

Sin embargo, para la celebración de determinados acuerdos internacionales con terceros Estados (distintos de los tratados de adhesión) la mayoría exigida se ha rebajado sensiblemente: basta la mayoría de los votos emitidos («mayoría no reforzada»). Aparentemente puede considerarse un retroceso respecto de la mayoría absoluta de los miembros que componen el PE («mayoría reforzada») establecida por el AUE para los acuerdos de asociación. Pero creo que el término de comparación no debe ser el régimen comunitario anterior sino el derecho constitucional comparado.

Es decir, el tratamiento que las Constituciones europeas establecen para la participación de los Parlamentos nacionales en la conclusión de tratados internacionales consiste en precisar una serie de materias o de efectos jurídicos a los

vo socio en el marco de la CEE, mientras que su resolución (por mayoría simple de los votos emitidos) aceptara el ingreso en EURATOM (en la CECA no precisa ser consultado, aunque en la práctica su resolución se viene refiriendo al Acta relativa a las condiciones de adhesión a las tres Comunidades Europeas). Además, el Consejo en el marco del EURATOM no se encuentra vinculado al dictamen del PE, pero el hecho de que pudiera ser no conforme en el marco de la CEE arrastraba el veto implícito al ingreso en las otras

dos Comunidades, pues como es sabido la adhesión se tiene que producir simultáneamente a las tres organizaciones internacionales.

(26) Vid. mi trabajo sobre el TUE, *loc. cit.*, pp. 58-61.

(27) Vid. el caso de los Protocolos financieros con Israel en B. CERRO PRADA: «El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del artículo 238», *Rev. de Instituciones Europeas*, 1989-2, pp. 401-438.

que un tratado internacional afectaría y que exigirían la autorización del Parlamento (p.e. art. 94.1 de la Constitución española) por mayoría simple y las que con carácter *excepcional* exigirían su autorización por mayoría absoluta de los miembros del Congreso (art. 93 de la Constitución).

Este es el sistema seguido en buena medida en el TUE: enumeración de las materias reguladas en un Tratado que exigirían ser autorizadas por la mayoría de votos emitidos (art. 228.3.2.º párr). Así necesitarán este dictamen conforme no reforzado:

- los acuerdos internacionales de asociación,
- los acuerdos que crean un marco institucional específico organizando procedimientos de cooperación.
- los acuerdos con implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad y
- los acuerdos que implican una modificación de un acto adoptado según el procedimiento del artículo 189 B (28).

El artículo 228.3.2.º párr. exige el dictamen conforme o favorable de los votos emitidos. Sin duda una mayoría muy rebajada y, por tanto, fácil de obtener. Pero también es un arma de doble filo ya que esa misma fácil mayoría se requiere para rechazarlo, es decir para el dictamen no conforme o veto al acuerdo en cuestión. En materia de dictamen conforme para los acuerdos internacionales no se ha seguido el método asimétrico de la codecisión en el que se requieren mayorías fáciles para aprobar y mayorías reforzadas para rechazar.

Para el resto de acuerdos, salvo los de carácter comercial y arancelario previstos en el artículo 113 TCE, el PE deberá ser consultado *previamente* (29).

Sin duda la extensión de los acuerdos internacionales que requieren el dictamen conforme del PE es un avance muy progresivo en orden a eliminar las lagunas de control sobre la acción exterior entre los Parlamentos nacionales y el PE.

En el mismo sentido, es reconfortante la extensión de la simple consulta (no vinculante) al resto de acuerdos (nada habitual en el interior de los Estados con ese carácter previo). El artículo 228.1 CEE se limitaba la previa consulta al PE «en los casos previstos en el presente Tratado» mientras que ahora se establece, con carácter general, para *todos* los acuerdos internacionales la previa consulta no vinculante (art. 228.3.1.º párr. TCE) (30): sólo quedarían al margen de esta exigencia los del artículo 113 TCE. Prácticamente, toda la acción exterior no co-

(28) No se fija plazo para la emisión del dictamen conforme, aunque en casos de urgencia el Consejo y el PE, de común acuerdo, podrán fijar un plazo (art. 228.3 3º párr.).

(29) El Consejo, unilateralmente, podrá fijar al PE un plazo para la emisión del dictamen no vinculante en función de las necesidades de celebración del acuerdo (no sólo en caso de urgencia como en el dictamen conforme).

(30) Ciertamente, al establecer el artículo 228.3 la necesidad del *previo* dictamen conforme para determinados acuerdos internacionales por su materia o sus efectos y la *previa* consulta para los restantes ya está delimitando el momento en que el Consejo debe consultar al PE: cuando el texto del acuerdo esté establecido —adoptado y autenticado— y antes de la prestación del consentimiento por parte del Consejo.

mercial será objeto del control, de diversa intensidad (consulta no vinculante y dictamen conforme), por el PE.

Ahora bien, incluso en los acuerdos de carácter comercial en los que no se ha previsto ni se prevé ahora la consulta, el Consejo viene dando conocimiento al PE sobre estos acuerdos mediante un procedimiento especial ideado para este tipo de acuerdos (procedimiento LUNS II).

Pero se observan algunas incongruencias y lagunas en la regulación del nuevo y complejo artículo 228 TCE.

Es el caso de los acuerdos internacionales que impliquen una modificación de un acto aprobado con arreglo al procedimiento de codecisión (art. 189 B). El artículo 228.3 establece la necesidad de dictamen conforme. Nada que objetar a esta previsión: si el acto requirió la aprobación del PE, su modificación vía convencional, requerirá también la aprobación del PE. Se salva en lo esencial la competencia del PE (31). El problema está en que esa inspiración, congruente democráticamente, es aislada (sólo si resulta modificado el acto aprobado en codecisión) y podría permitir al Consejo burlar el procedimiento de codecisión optando por la vía convencional si ello fuera posible.

En efecto, resulta poco respetuoso con las prerrogativas del PE que se permita al Consejo concluir acuerdos sin necesidad de dictamen conforme (tan solo la previa consulta) en ámbitos en los que resulta necesario el procedimiento de codecisión o el de cooperación previsto en el art. 189 C. El Consejo puede preferir la vía convencional, sin un control especial del PE, a la regulación interna por la vía de la codecisión (o de la cooperación). Si se exigiera dictamen conforme para los tratados internacionales concluidos en todos los ámbitos sometidos a codecisión la posición del PE no variaría ya que en la codecisión se precisa una votación por mayoría de los miembros presentes del PE, al igual que para este dictamen conforme no reforzado.

Por paralelismo con la competencia normativa interna y a fin de salvaguardar las prerrogativas legislativas y de control del PE, se ha debido establecer, como lo había solicitado el PE (Informe David Martin), el dictamen conforme para todos los acuerdos internacionales concluidos en materias de codecisión. Otra mejora pendiente a anotar a cargo de la cita de 1996 (art. N.2 TUE).

Una alternativa a la anterior propuesta, siguiendo algún modelo constitucional como el español —art. 94.1.e)—, consistiría no tanto en prever el dictamen

(31) Una posición contraria puede verse en J. Díez-Hochleitner: *loc. cit.*, pp. 42-43. Parece deducirse de las palabras de J. Díez-Hochleitner que el dictamen conforme es un procedimiento más exigente que el de codecisión: «se comprende mal en este caso que la celebración de un acuerdo que afecte al Mercado Interior exija el dictamen conforme del Parlamento, y que, en cambio, baste con la codecisión para la adopción de una Directiva que verse sobre la misma materia» (p. 43).

Yo no estoy convencida de esta opinión; creo que a pesar de las deficiencias anotadas sobre la

codecisión es un procedimiento más completo y democrático y creo que es correcto exigir el voto favorable del PE a un acuerdo internacional que modifica las normas que han requerido su aprobación [así, art. 94.1.e) de la Constitución española]. Es verdad que ahora el rechazo a la modificación se puede producir por una mayoría rebajada, y es la ventaja que obtiene el PE respecto de una modificación del acto codecedido —que el rechazo necesitaría la mayoría reforzada— pero la aprobación sigue siendo por mayoría de los votos emitidos.

conforme para aquellos acuerdos sobre materias reguladas por codecisión, sino al menos cuando el acuerdo en cuestión exija medidas de desarrollo normativo. Como en tales casos, las medidas de desarrollo posiblemente deban aprobarse por codecisión y el eventual rechazo del PE podría crear dificultades, lo más coherente es pedir el dictamen conforme del PE con el acuerdo que exigirá su posterior concurso legislativo y, por tanto, facilitar la aprobación de las medidas de ejecución por un tratado que ha sido autorizado el propio PE. Es una sugerencia alternativa a la anterior para la cita de 1996.

Naturalmente, este artículo 228.3 tiene un aspecto positivo que no debe ser descuidado: hasta ahora la tramitación parlamentaria de un acuerdo internacional seguía el procedimiento de decisión propio de la competencia interna, de modo que si esa competencia en el ámbito interno tenía previsto el procedimiento de cooperación se le aplicaba el artículo 149 CEE (189 C TCE) dando lugar a una serie de distorsiones con su doble lectura y la posibilidad de presentar enmiendas, amén de la innecesaria iniciativa de la Comisión en la celebración de un tratado, que son absolutamente inútiles en el procedimiento de conclusión de un tratado internacional (32).

También debería reflexionarse de cara a la reforma de 1996 si en esta materia no sería también conveniente —como en la extensión y reordenación de la codecisión— hacer un análisis de derecho constitucional comparado examinando la pérdida de competencias de los Parlamentos nacionales en materia de autorización de tratados internacionales y recuperar esas lagunas de control democrático de la acción exterior atribuyendo al PE más ámbitos concretos de dictamen conforme no reforzado.

Otro aspecto de interés es el eventual conflicto entre el Consejo y el PE en relación con la calificación de un tratado y la necesidad o no de dictamen conforme. Esta discrepancia, conocida en los sistemas internos, es más fácil de solucionar en la Comunidad, como advierte J. Díez-Hochleitner, pues todos los acuerdos internacionales requieren la previa consulta al PE, lo que no sucede en nuestros sistemas democráticos, y entonces el PE podrá requerir al Consejo que le solicite el dictamen conforme si considera insuficiente la mera consulta previa no vinculante o incluso al aplicarse el procedimiento LUNS II a los acuerdos comerciales (33).

B) EL DICTAMEN CONFORME EN OTRAS MATERIAS

El TUE ha extendido la necesidad de obtener el dictamen conforme del PE en materias distintas a los acuerdos internacionales. Sin duda, es otro avance significativo para ir eliminando el consabido déficit democrático. Pero hay que reconocer que establecer el sistema del dictamen conforme para materias que

(32) Las críticas a la aplicación del procedimiento de cooperación a la conclusión de los tratados internacionales han sido frecuentes; entre otros, V. CONSTANTINESCO: «Les compétences internationales de la Communauté et des Etats membres à travers l'Acte Unique Européen», en *Relations extérieures de la Communauté Européenne*

ne et marché intérieur; aspects juridiques et fonctionnels, Colloque, 1986, Collège d'Europe, p. 75; C-D. EHLERMANN: *L'Acte Unique et les compétences externes de la Communauté: un progrès?*, *ibidem*, p. 90.

(33) J. Díez-Hochleitner: *loc. cit.*, p. 44.

no son acuerdos internacionales es una forma cuando menos anómala de reconocer poderes de decisión al PE. Sin duda, es un avance positivo en la medida en que acrece los poderes de decisión del PE mediante este derecho de veto: en los ámbitos de dictamen conforme (reforzado o no) sólo se podrán aprobar esas normas si tienen el apoyo mayoritario del PE. Es un progreso democrático, pero no en la dirección deseada de la coparticipación normativa.

Ya he dicho que se comprende bien que en todo sistema democrático en materia de acuerdos internacionales un Parlamento sólo deba aprobar o vetar. Pero no se entiende este sistema para los actos normativos internos; en estos ámbitos los Parlamentos deben tener, además de las dos opciones citadas, la de adoptar enmiendas. Es la esencia del poder legislativo de los parlamentos y es la forma normal en la que despliegan su poder. Raramente aprueban los proyectos de ley tal cual le llegan del Gobierno y tampoco son habituales las enmiendas a la totalidad.

Y es que el dictamen conforme en materias legislativas no le permite al PE más que aprobar el texto normativo que le presenta el Consejo o rechazarlo. Claro que, si veta una propuesta será una manifestación más de las potencialidades destructoras que los Estados se empeñan (¿intencionadamente?) en reconocer al PE (34).

También es cierto que si veta el texto provoca una no-decisión, y la Comisión (en algún caso, el PE —art. 138.3— o el BCE —art. 106.5—) tendrá que presentar una nueva propuesta que concilie las exigencias del PE y del Consejo. Porque nada obsta a que el PE en su dictamen no conforme, al motivar su veto, detalle su alternativa (sus enmiendas) y sirvan de guía al Consejo y a la Comisión, y de forma indirecta le permitan participar positivamente del poder de decisión.

Naturalmente, lo más inteligente es que el PE no tenga que llegar a votar el dictamen no conforme sino que tal intención motive ya a la Comisión para hacer las modificaciones que puedan concitar el acuerdo de ambas Instituciones (regiría plenamente el derecho de modificación que la Comisión conserva «mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto comunitario», art. 189 A.2).

Ciertamente, las oportunidades del PE dependerán, fundamentalmente, del sistema de votación en el seno del Consejo. Si las votaciones fueran por mayoría cualificada, tendría serias expectativas de influir, si convence a la Comisión de las bondades de sus enmiendas para el interés general; pero obsérvese, en la lista incluida *infra*, que el Consejo vota por unanimidad: luego, el PE y el Consejo, están condenados a entenderse para adoptar el acto normativo o asumir conjuntamente la responsabilidad de su actitud intransigente que impedirá la formación del acto.

Precisamente, uno de los aspectos dignos de destacar del sistema de dictamen conforme en los ámbitos normativos, es que el Consejo y el PE podrán dialogar y negociar directamente (35), y convendrá que dialoguen paralelamente al

(34) Por ejemplo, la moción de censura, el rechazo del presupuesto, el rechazo en la cooperación y en la codecisión...

(35) En este sentido Chr. TIMMERMANS: «Com-

munication sur l'Union Politique», en *L'Union Européenne après Maastricht*, Ed. Univ. Libre de Bruxelles, 1992, p. 53.

debate y con carácter previo a la votación. No tendrán que depender necesariamente de la intermediación de la Comisión, como sucede en la cooperación y en la codecisión, procedimientos en los que la Comisión tiene que examinar la posición del PE y del Consejo, y expresar y transmitir su opinión, filtrando las posiciones de una y otra Institución con una función conciliadora.

Naturalmente, esa función puede asumirla, de forma voluntaria, en el procedimiento de dictamen conforme y, como he señalado, puede ser decisiva si el acto fue propuesto por la Comisión, en virtud de su derecho de iniciativa (aunque, al votar el Consejo por unanimidad, se neutraliza su fuerza jurídica). Pero la posición de la Comisión puede seguir siendo fundamental si el Consejo y el PE no se han entendido antes de la adopción de la posición del Consejo; entonces, los buenos oficios de la Comisión, ante el Consejo y el PE, y su derecho de modificación, son la llave para evitar la finalización del procedimiento con una no-decisión.

Por ello, veamos en qué ámbitos se ha reconocido este derecho de dictamen conforme del PE y las principales características de cada decisión:

— Artículo 8 A, *Ciudadanía de la Unión*: derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Unanimidad del Consejo, previa propuesta de la Comisión y dictamen conforme (no reforzado) del PE.

— Artículo 105.6, *Unión Económica y Monetaria (UEM)*: encomendar al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades financieras. Propuesta de la Comisión, votación del Consejo por unanimidad, previa consulta al BCE, más dictamen (no reforzado) del PE.

— Artículo 106.5, *UEM*: modificación de determinadas disposiciones del Estatuto del SEBC. Recomendación del BCE, votación del Consejo por mayoría cualificada, previa consulta a la Comisión, y dictamen conforme (no reforzado) del PE. Curiosamente, se le permite al Consejo decidir alternativamente, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previa consulta al BCE y dictamen conforme del PE (no reforzado). La llave de una u otra alternativa está en manos de la Institución que inicie el proceso normativo (el BCE o la Comisión).

— Artículo 130 D, *Fondos estructurales y fondo de cohesión*: determinación de las funciones, objetivos, prioridades, organización, etc., de los Fondos estructurales, y para establecer el Fondo de Cohesión. Propuesta de la Comisión, unanimidad en el Consejo y dictamen conforme, no reforzado, del PE.

— Artículo 138.3, *Procedimiento electoral uniforme*, proyecto a propuesta del PE, aprobación por el Consejo mediante unanimidad y dictamen conforme, por mayoría absoluta, de los miembros del PE (dictamen reforzado).

En relación con este último, el PE ha conseguido un progreso muy significativo: además de elaborar el proyecto normativo, sobre el que debatirá el Consejo, tiene derecho a examinar y aprobar o no las modificaciones que introduzca el Consejo. Pero al tiempo que se debe resaltar esta innovación democratizadora del TUE, llama la atención que, siendo la cuestión del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al PE, en el *Estado miembro de residencia* (art. 8 B.2), una parte del procedimiento electoral uniforme, las modalidades de ese derecho

se aprueben por el Consejo sin solicitar el dictamen conforme del PE. Como he señalado en otro lugar, creo que es insuficiente la consulta previa al PE, y que se debió incluir la necesidad de dictamen conforme para las modalidades del ejercicio, en el Estado en que resida el ciudadano de la Unión, para mantener el paralelismo con el artículo 138.3 y la integridad de su contenido (36).

5. La ampliación del procedimiento de cooperación del artículo 189 C

El procedimiento de cooperación, que introdujo el Acta Unica en 1986, no ha sufrido variación sustancial. Las novedades son otras. Una, es que su regulación en el artículo 149.2 CEE es transvasada, de la sección dedicada al Consejo, al artículo 189 C del TCE. Y creo que ha sido un acierto recolocar todo el contenido del artículo 149 en distintos preceptos, en el capítulo dedicado a «disposiciones comunes a varias instituciones». Es decir, a partir de la descripción de las fuentes del derecho derivado (art. 189), se incluyen los artículos dedicados a la formación de dichos actos (los nuevos arts. 189 A, 189 B, 189 C, 190 y 191 del TCE).

Además, no tenía sentido que el procedimiento de cooperación con el PE estuviera ubicado entre las normas relativas al Consejo. Y sin olvidar otro símbolo de estas reformas: el PE aparece, por primera vez, comprendido entre las Instituciones productoras de actos normativos en el capital artículo 189 sobre los actos del derecho derivado.

Y la otra novedad es la extensión del procedimiento de cooperación a nuevos ámbitos, junto al hecho de que materias a las que se venía aplicando (arts. 49, 54, 56, 57, 66, 100 A y 100 B del Tratado CEE, es decir, mercado interior), no se les aplicará más por pasar a ser objeto de codecisión (art. 189 B). En definitiva, el procedimiento de cooperación se aplicará a los siguientes ámbitos:

— Artículo 6, *no discriminación* por razón de la nacionalidad (ya se preveía en el AUE).

— Artículo 75.1, *transportes*. Antes bastaba la previa consulta y, por tanto, ampliación de la cooperación.

— Artículo 103.5, UEM, procedimiento de *supervisión multilateral* de la evolución económica de cada Estado miembro. Nuevo precepto y, por tanto, ampliación de la cooperación.

— Artículo 104 A.2, UEM, definición sobre la *prohibición de acceso privilegiado a las entidades financieras* para los organismos públicos. Nuevo precepto y, por tanto, ampliación de la cooperación.

— Artículo 104 B, UEM, definición de las *prohibiciones de asunción o de responsabilidad de compromisos* de los Estados por parte de la Comunidad. Nuevo precepto y, por tanto, ampliación.

(36) A. MANGAS MARTÍN: «La ciudadanía de la Unión», en *El defensor del Pueblo y la Unión Europea*, Coloquio 2-3 de noviembre de 1992, Madrid, 1993 (en prensa).

— Artículo 105 A, UEM, adopción de medidas para armonizar los valores nominales y las especificaciones técnicas de todas las monedas destinadas a la circulación. Nuevo precepto y, por tanto, ampliación de la cooperación.

— Artículo 118 A, política social a 12 (ya se preveía en el AUE).

— Artículo 125, decisiones de aplicación del *Fondo Social Europeo*. Antes bastaba la previa consulta y, por tanto, ampliación de la cooperación.

— Artículo 127 A, *formación profesional*. Nuevo precepto y, por tanto, ampliación de la cooperación.

— Artículo 129 D, *redes transeuropeas* (medidas concretas sobre interoperabilidad de las redes). Nuevo precepto y, por tanto, ampliación de la cooperación.

— Artículo 130 E, *cohesión económica y social*, decisiones de aplicación relativas al FEDER (previsto en el AUE).

— Artículo 130 O, ejecución del programa marco plurianual de *I + D* (arts. 130 J a L) (previsto en el AUE).

— Artículo 130 S, *medio ambiente* (art. 130R). Normas sobre objetivos generales. (Antes previa consulta y, por tanto, ampliación de la cooperación).

— Artículo 130 W, *Cooperación al desarrollo*, (objetivos generales). Nuevo precepto y, por tanto, ampliación de la cooperación.

— Protocolo sobre política social de 11 Estados miembros. Artículo 2.2 (mejora de las condiciones de trabajo para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, las condiciones de trabajo, la información y consulta de los trabajadores, igualdad entre hombres y mujeres, integración de personas excluidas en el mercado de trabajo). Ampliación de la cooperación.

A pesar de que el Consejo Europeo había aceptado ampliar y mejorar el procedimiento de cooperación, no llevó a cabo su oferta. La Comisión había sugerido que su propuesta, en segunda lectura, recogiendo (todas o parte) las enmiendas del PE, se considerase aprobada si no fuera rechazada por mayoría simple del Consejo (37). El PE, a través del Informe Hermann (38), venía pidiendo que no se apruebe por el Consejo una posición común que haya obtenido el rechazo del PE y solicitaba, en todo caso, que la Comisión retirase esa propuesta, impidiendo al Consejo adoptar un acto que tiene la oposición frontal del PE (la mayoría absoluta de los miembros que lo componen).

El procedimiento de cooperación ha sido y es un procedimiento ambiguo, cuyo único mérito ha sido el de ser el precursor de la codecisión, una suerte de ensayo general previo a la codecisión. Pero en sí no añadió poderes específicos al PE: ahora bien, permitió revalorizar el dictamen en primera lectura del PE y que sea visto con más cuidado por el Consejo (en la práctica por el COREPER); pero la posibilidad del rechazo del PE lo único que provoca es la necesidad de votar por unanimidad en el Consejo.

Es verdad que la cooperación sólo se prevé en ámbitos en los que el Consejo

(37) Citado en nota 9.

(38) Citado en nota 13.

vota por mayoría cualificada, lo que significa que, en caso de rechazo del PE, quienes tienen su oportunidad de veto son los Estados que quedaron en minoría. Pero si se adoptó por consenso en el Consejo, o por unanimidad, modificando el texto de la Comisión, el rechazo del PE podría ser superado fácilmente por el Consejo (39).

Una de las disfunciones del sistema de cooperación (la otra es, como siempre, el privilegio de la propuesta de la Comisión) es que en esta situación no se ha previsto un mecanismo de conciliación o concertación que permita eliminar divergencias, y evitar así el enfrentamiento entre la institución que representa la legitimidad internacional y la que representa la legitimidad democrática.

La reforma de Maastricht no ha buscado una solución a ese eventual conflicto. Ahora bien, yo creo que, de aquí a 1996, la reflexión no debería centrarse en alternativas a esa crisis, sino en el sentido mismo de la cooperación y de tantas variantes del proceso de decisión. Lo que habría que plantearse es si los ámbitos de la cooperación deben ser codecididos o no. Los que sean verdaderamente legislativos deben ser regidos por el artículo 189 B (modificado de forma paritaria y simplificada); los que no lo sean, a lo sumo, mera consulta previa del PE.

La cooperación es un procedimiento híbrido y ambiguo que ya ha cumplido su función en una etapa de transición hacia la democratización de la Comunidad. Si la democracia es un modo de hacer las cosas participativamente y de hacerlas transparentemente, en el futuro sólo debería haber codecisión: codecisión presupuestaria y codecisión legislativa. Es lo que entenderían los pueblos de los Estados miembros.

6. La ampliación de los ámbitos de consulta no vinculante al Parlamento Europeo

En otro esfuerzo por democratizar, sin rumbo claro, el proceso de decisión, los Estados han ampliado, considerablemente, los ámbitos en los que el PE será consultado con carácter previo (consulta no vinculante) a la adopción del acto jurídico (40). Es verdad que esa actitud no debería merecer, en principio, la crítica, habida cuenta de la situación de marginación del PE y, sobre todo, si estos pequeños pasos, casi intrascendentes, son el preludio para ir avanzando hacia

(39) Hasta ahora en los dos casos de rechazo (hasta 1992) en uno, el Consejo no obtuvo la unanimidad y, en otro, la Comisión retiró su propuesta para evitar el conflicto entre el Consejo y el PE.

(40) Se prevé nueva consulta en los siguientes preceptos: artículo 8.1, derecho de voto y elegibilidad en las elecciones municipales; artículo 8.2, derecho de voto y elegibilidad en las elecciones al PE; artículo 75.3, régimen de transportes que afecte gravemente al nivel de vida y empleo de algunas regiones; artículo 94, ayudas otorgadas por los Estados; artículo 100, armonización de legislaciones que tengan una incidencia directa sobre el establecimiento del mercado común; artículo 100 C.1, determinación de los países cuyos nacionales tendrán que presentar un visado en las fronteras exteriores de la CE; artículo 100 C.3,

modelo de visado para cruzar las fronteras exteriores de la CE para nacionales de terceros países; artículo 130, industria, medidas específicas de apoyo a los Estados miembros; artículo 130 B, cohesión económica y social, acciones necesarias al margen de los fondos; artículo 130 S, ciertas medidas sobre medio ambiente (fiscales, ordenación del territorio, gestión de recursos hidráulicos, opciones sobre fuentes y suministros energéticos); artículo 228.3, párrafo 1, acuerdos internacionales (salvo acuerdos *ex art.* 113.3); art. 2.3 del Protocolo sobre política social a Once; seguridad social y protección social, protección en caso de despido, representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y empresarios.

la cooperación y llegar a la meta de la codecisión. Y desde algunas materias, como las que afectan a los derechos políticos, deberían desembocar en ese nivel democrático.

Pero una crítica que hay que hacer al conjunto de los Tratados en vigor y reformados es que se «abusa» de la consulta previa en ámbitos que corresponderían, en el orden interno, a simples órdenes ministeriales. En buena medida, el problema del déficit democrático —aunque resulte una ironía— es que al PE se le consulta en exceso... para asuntos intrascendentes políticamente. Si se eliminaran estas consultas en materias técnicas, y se aumentaran las consultas vinculantes (dictámenes conformes) y la codecisión en *todos* los ámbitos legislativos, el PE habrá encontrado su papel y podría asumir la responsabilidad de un trabajo de calidad y con asiduidad. La Comunidad sería más democrática y los ciudadanos de la Unión lo podrían ver con transparencia. Pero la perfección no es de este mundo...

7. La ampliación de la consulta al Comité Económico y Social

Sin duda, la democracia no se residencia exclusivamente en los Parlamentos. La participación de los pueblos, a través de las organizaciones económico-sociales, y la conjunción de sus opiniones en un órgano específico es otro símbolo de la democracia social moderna. Ahora, el papel limitado que los Tratados CEE y EURATOM (41) habían asignado al Comité Económico y Social (en adelante, CES), se ha visto reforzado en dos sentidos. De un lado, se incrementa su autonomía, permitiéndole aprobar su propio reglamento interno (antes precisaba ser aprobado por el Consejo), y se elevan al texto de los dos Tratados, CE y EURATOM, algunas reformas que se habían acordado por el Consejo y la Comisión mediante la modificación del Reglamento interno del CES (en 1974): posibilidad de ser convocado por su Presidente y la aprobación de dictámenes de propia iniciativa (arts. 196 y 198 TCE y 168 y 170 EURATOM). De otro, se ha ampliado, sensiblemente, los ámbitos de consulta al CES (42) y se ha eliminado la referencia a su nombramiento a título personal.

(41) Como es sabido el CES es un órgano auxiliar de la Comisión y del Consejo y privativo de esas dos Comunidades y no de la CECA, que mantiene su peculiar Comité Consultivo.

(42) Dicha extensión aparece configurada en las siguientes disposiciones: artículo 75.3, régimen de transportes que afecte gravemente al nivel de vida y empleo de algunas regiones; artículo 99, armonización fiscal del impuesto sobre el volumen de negocios, consumos específicos y otros impuestos indirectos; artículo 100, armonización de legislaciones que tengan una incidencia directa sobre el establecimiento del mercado común; artículo 126.4, educación; artículo 127.4, formación profesional; artículo 130 B, cohesión

económica y social, acciones necesarias fuera de los fondos; artículo 130 D, cohesión económica y social; artículo 130 E, cohesión económica y social, decisiones de aplicación relativas al FEDER; artículo 130 I, investigación y desarrollo; artículo 129 D, redes transeuropeas, orientaciones generales y medidas concretas sobre interoperabilidad de las redes; artículo 130, industria, medidas específicas de apoyo; artículo 129, salud pública; artículo 129 A, protección de consumidores; artículo 2.3 (Protocolo sobre política social a Once): seguridad social y protección social, protección en caso de despido, representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y empresarios.

8. La creación del Comité de las Regiones y la presencia de las regiones en la adopción de decisiones

La reforma de los Tratados adoptada en Maastricht ha incluido otra novedad democratizadora: crea un Comité de las Regiones en los artículos 198 A a 198 C (nuevo capítulo 4) del Tratado de la Comunidad Europea y, por tanto, privativo de esta Comunidad. Se trata de un órgano auxiliar de la Comisión (43) y del Consejo para los ámbitos regulados por el TCE (las otras dos Comunidades —CECA y EURATOM— no han sido dotadas de Comité de las Regiones). Este nuevo órgano no es, pues, una Institución en el sentido estricto de los Tratados (art. 4 TCE).

Ahora bien, aunque auxilia a la Comisión y al Consejo y se omite su función de auxilio respecto de la otra Institución codecisora, dado que el Tratado reconoce al PE algunos poderes significativos en el proceso de decisión, nada se opone a que el PE pueda tener en cuenta la opinión del Comité de las Regiones (en adelante, CR) y el dictamen de éste pueda ayudarle a formar su propia posición aprobando o rechazando la posición común del Consejo o proponiendo enmiendas a la luz de los dictámenes del CR.

Tiene interés resaltar que el Comité representa a las regiones y a los entes locales; el Comité de las Regiones constituye, como ha señalado V. CONSTANTINESCO, el aspecto institucional del principio de subsidiariedad (44).

Sin duda, las regiones hubieran preferido no compartir la representación de los organismos subestatales con los entes locales e, incluso, con otras regiones de diferente nivel competencial o con ningún nivel competencial en los Estados no regionalizados; en algunas ocasiones las regiones se consideran portadoras en monopolio de la identidad —al parecer la única— de los pueblos.

Frente a este «imperialismo emergente» en algunas regiones de la Comunidad, empeñado en borrar todo protagonismo ciudadano a los municipios o a cualquier otra forma de organización territorial, los Estados han querido dar un juego moderador a los municipios. Al fin y al cabo, es en los municipios donde justamente se dilucidan los problemas más próximos a los ciudadanos y ellos son el escalón más amplio y más inmediato en el que cobra realidad el principio de subsidiariedad. Quedan así completados los eslabones de la cadena de vínculos o lealtades políticas que unen a los ciudadanos de la Unión: municipio, región, estado, unión europea. Cada uno en su proporción necesaria y sin que se

(43) La reestructuración de la política regional europea en 1988 trajo consigo la apertura de la Comunidad hacia las regiones. Mediante la Decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988 (JOCE núm. C 247, de 6.9.1988) se creó el *Consejo consultivo de las colectividades regionales y locales*; su naturaleza no es distinta a la del millar de comités y grupos de trabajo que auxilian a la Comisión en su labor de iniciativa legislativa y de ejecución. Además de asesorar únicamente a la Comisión, carece de representatividad político-territorial, ya que son propuestos por federa-

ciones o asociaciones transeuropeas, y su función consultiva se limita a la política regional y la expresión de su opinión depende de la petición de la Comisión. Por ello, el Consejo consultivo no es comparable con el status orgánico, composición y competencia «universal» del nuevo Comité de las Regiones.

(44) V. CONSTANTINESCO: «La subsidiarité comme principe constitutionnel de l'intégration européenne», en *Aussenwirtschaft*, 1991, pp. 221-222.

pueda prescindir de ninguno de estos eslabones sin afectar a la paz y al bienestar de cada pueblo de los Estados miembros.

Naturalmente, no se oculta que esta dualidad del CR traerá aparejada cierta tensión hasta que se encuentre un acuerdo sobre el reparto de los escaños. Ese acuerdo no puede dejar algún puesto testimonial a los municipios ni pretender éstos un régimen de paridad con las regiones. El Tratado sólo establece la asignación global por Estado miembro siguiendo el modelo del CES, de modo que a España le corresponderán 21 miembros (igual número de suplentes).

Es evidente que los municipios deben tener algunos puestos, pero tampoco debe ser desproporcionada su presencia en relación con las regiones, a las que hay que reconocer que el sistema de la integración las afecta competencialmente tanto como a los Gobiernos centrales y sin que haya paralelismo con el grado competencial de los municipios. Por ello, resulta desmesurada la petición de reservar la mitad de los puestos a los municipios. Parece adecuado que en España de los 21 puestos de consejeros se reserven 17 para las Comunidades Autónomas (45) (además, cuatro de ellas son uniprovinciales).

El nombramiento se hace, a propuesta de cada Gobierno, por el Consejo por unanimidad. Luego, el acuerdo sobre el reparto entre entes regionales y locales es un asunto interno, así como la conveniencia de que los representantes de las regiones sean propuestos por las instituciones regionales; por el contrario, los cuatro representantes de los entes locales deberían ser a recomendación de la Federación española de municipios y provincias.

Parece que sus miembros deberían ser representantes electos de las instituciones locales o regionales, a fin de evidenciar la naturaleza político-territorial del CR, pero el tratado no predetermina este origen dejando la puerta abierta a «soluciones nacionales» acordadas en el interior de cada Estado miembro en función de las fuerzas en presencia.

La organización y el estatuto del CR sigue plenamente el modelo del CES (46): los miembros no tendrán mandato imperativo y ejercerán sus funciones con absoluta independencia velando por el interés general de la Comunidad; el mandato será por cuatro años (renovable), elegirán su presidente (por dos años), su reglamento interno necesita la aprobación del Consejo (como sucedía en el CES hasta Maastricht) y podrán emitir dictámenes a petición del Consejo o de la Comisión (preceptivo y facultativo) y también por propia iniciativa.

El Comité de las Regiones es, pues, un órgano consultivo que emite dictámenes *no vinculantes*; su dictamen es *preceptivo*, como se deduce con claridad del artículo 198 C, aunque no se reitera la naturaleza preceptiva de su dictamen como en el artículo 198 en relación con el CES, «en los casos previstos en el presente Tratado».

En las bases jurídicas en las que se precisa tener su opinión para tomar la decisión, si la Comisión o el Consejo no hiciesen la consulta o no esperasen su

(45) En este sentido, J. Díez HOCHLEITNER: *loc. cit.*, p. 93; I. BULLAIN: «El Comité de las Regiones previsto en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la CE*, 1992, oct., B-78, p. 6.

(46) También su sede y su infraestructura será la del CES, lo que, sin duda, es una sabia medida, y poco usual, sobre utilización racional de medios.

opinión dentro del plazo que le fijen para emitir el dictamen (que no podrá ser inferior a un mes), ese acto jurídico estará viciado de nulidad. El dictamen del CR constituye una forma sustancial del procedimiento normativo del acto cuya base jurídica exija la orientación del dictamen «preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado» (art. 190 TCE) (47).

El TCE establece una serie de ámbitos en los que debe ser consultado preceptivamente (48) y se prevé la posibilidad de que la Comisión y el Consejo puedan decidir facultativamente consultarle en otros ámbitos. Pero además debe ser informado por el Consejo o la Comisión de las consultas solicitadas al CES: esto quiere decir que mediante esta fórmula se extiende potencialmente la posibilidad de emitir dictámenes.

Es verdad que por propia iniciativa puede decir su opinión cada vez que lo estime conveniente, pero creo que tiene interés haber previsto que se le notifique la petición de dictámenes —preceptivos y facultativos— al CES pues supone la igualación «oficial» del Comité de las Regiones con el CES, de modo que pueda expresar su opinión cuando, en una propuesta normativa en la que no está llamado oficialmente a expresarla, haya «intereses regionales específicos en juego». En definitiva, tiene un espectro ilimitado (competencia universal como el CES) de materias para dar a conocer su opinión.

Sólo cabe esperar del debate entre las regiones y colectividades locales que sus puntos de mira sean solidarios y generosos y permitan emerger una política de grandes espacios regionales transeuropeos, especialmente en lo que se refiere a la defensa del medio ambiente y las comunicaciones.

No puede pasar desapercibida una reforma del artículo 146.1 del TCE relativa a la *composición del Consejo y la eventual presencia de ministros regionales*; de forma un tanto enigmática se establece que «El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro».

Se ha reformado así el artículo 2 del Tratado de Fusión de 1965 que exigía la presencia en el Consejo de un miembro del Gobierno de cada Estado miembro.

(47) El Tribunal de Justicia nunca ha desligado a las instituciones de la petición del dictamen preceptivo del CES y se deduce de su jurisprudencia que estos dictámenes preceptivos (y por analogía los del CR) son imprescindibles para la adopción válida del acto. En la sentencia de 9.7.1987, en el preciso asunto planteado, simplemente estima que no se da el supuesto de dictamen preceptivo pues la Comisión no adopta medidas concretas, sino «que se trata de medidas de naturaleza preparatoria» que no afectan a cuestiones de fondo; luego, *a contrario*, si afectan a cuestiones de fondo la ausencia de consulta cuando es exigida por el TCE constituye un vicio sustancial de forma a efectos de la anulación del acto (*Alemania c. Comisión*, 281, 283 a 285 y 287/85 Rec. 1987, p. 3203).

(48) Preceptivamente debe ser consultado en los siguientes casos: artículo 126.4, educación;

artículo 128, cultura; artículo 129, salud pública; artículo 129 A, redes transeuropeas (orientaciones sobre objetivos generales y medidas concretas sobre interoperabilidad de las redes; artículo 130 B, cohesión económica y social (acciones necesarias fuera de los fondos); artículo 130 D, cohesión económica y social (misiones, objetivos prioritarios y organización de los fondos de finalidad estructural y reglas generales aplicables a los mismos y disposiciones sobre su eficacia y coordinación y creación del Fondo de Cohesión); artículo 130 E, cohesión económica y social (decisiones de aplicación relativas al FEDER).

La única observación que habría que hacer es la ausencia de petición de dictamen *preceptivo* en materias tales como formación profesional, medio ambiente y protección de los consumidores en las que las regiones y los municipios ejercen responsabilidades normativas y ejecutivas.

Ahora también se incluye esa composición, pero de una forma más laxa: no es necesario que el rango «ministerial» (49) lo sea en el Gobierno del Estado miembro (gobierno «central»), podría serlo en otro nivel gubernamental siempre que el Gobierno del Estado miembro faculte a esa persona para comprometer su voluntad caso por caso.

Esta es una fórmula ambigua cuyos resultados prácticos se venían alcanzando a través del Reglamento interno del Consejo, cuyo artículo 4 permite a los Gobiernos delegar la representación (no el voto) en la persona que estimen conveniente y, con este título, representan y manifiestan la voluntad del Estado el Representante Permanente o su adjunto u otros altos cargos ministeriales o pueden hacerlo cargos regionales (por ejemplo, en nombre del Estado belga o alemán). Pero el voto sólo puede ser ejercido por el miembro del Gobierno de un Estado miembro o, en su caso, delegado en un miembro del Gobierno de otro Estado miembro.

Todos los antecedentes de la elaboración de este nuevo artículo 146, párrafo 1, apuntan a Bélgica (50) y a Alemania (51) como inspiradoras de esta nueva fórmula que nada añade a las posibilidades actuales de ser representado un Estado por ministros regionales y, por tanto, los intereses del conjunto del Estado en un asunto que compete a las regiones o a los *länder* o les afecte especialmente: serán la voz más autorizada para defender los intereses generales en una materia de competencia regional.

Es evidente, que aunque de inspiración belga o alemana, la disposición puede beneficiar a todos los Estados y a los entes regionales de otros Estados y es de esperar que sea ejercida con respeto al principio de leal cooperación en beneficio del interés general del Estado miembro representado en ese momento por el consejero regional.

9. La irresistible ascensión del Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas ha sido desde su creación, mediante el Tratado de 1975 sobre modificación de ciertas disposiciones financieras, un órgano auxiliar de la coautoridad presupuestaria comunitaria (Consejo y PE); sin embargo, sus miembros siempre han gozado, por las condiciones en que deben cumplir su misión, de un *status* cuasi institucional semejante al que gozan los miembros de la Comisión o los magistrados del Tribunal de Justicia. Lo importante era garan-

(49) Algunos autores franceses han puesto de relieve la «inconsecuencia sin importancia real» del nuevo artículo 146 al exigir «el nivel ministerial» en la formación del Consejo, ya que el TCE exige en varias ocasiones que el Consejo se reúna en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno (como Institución comunitaria, arts. 109 A, 109 F, 109 J.2.3 y 4 del TCE y K.2 de las disposiciones comunes). Así, J. BOULOIS: *loc. cit.*, p. 6; J. RIDEAU: *loc. cit.*, p. 33. Obviamente, el Consejo formado por los jefes de estado o de gobierno es formalmente distinto al Consejo Europeo, en tanto que órgano de la Unión Europea.

(50) J. Díez HOCHLEITNER: *loc. cit.*, pp. 70-72.

(51) V. CONSTANTINESCO dice que al generalizarse la fórmula alemana los Estados podrán aparecer en el Consejo en la diversidad de sus elementos constitutivos y, aunque para algunos choque con el monopolio de la representación internacional del Estado por el Gobierno o la relative vice considerablemente, se debe tener en cuenta que lo comunitario borra las fronteras, antes rígidas, entre el derecho internacional y el derecho interno (*loc. cit.*, p. 223).

3. El número de miembros del Parlamento Europeo y de la Comisión

La reunificación alemana y la previsible ampliación de la Comunidad han suscitado el problema de la composición de esas dos Instituciones. En relación con la composición de la Comisión, durante los trabajos preparatorios y aun después del Consejo Europeo de Maastricht se mantuvo que la Comisión estaría compuesta por un número de miembros igual al de Estados miembros, retornando a la fórmula histórica de 1957 (art. 157 derogado por el Tratado de fusión de 1965). Sin embargo, esa decisión, inspirada sin duda en la inminente adhesión de nuevos Estados miembros, no se retuvo en las semanas posteriores de modo que en la versión oficial adoptada el 7 de febrero se volvió a la fórmula de «al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros», si bien una Declaración anexa al TUE aplaza el problema del número de comisarios.

También en la misma Declaración se decidió aplazar «a más tardar a finales de 1992» la cuestión del número de diputados del PE. Aquí late, más todavía que el problema de la ampliación, el problema suscitado por la reunificación alemana. Aunque la integración del territorio de la antigua República Democrática Alemana se acordó en el seno del Consejo Europeo (73) que se haría sin revisión de los tratados, esta estratagema alemana sirvió para evitar el debate y la autorización de los Parlamentos nacionales a las normas sobre integración de dicho territorio en la Comunidad. Significaba también la renuncia formal de Alemania a extraer consecuencias institucionales, como se reiteró por el Gobierno alemán ante el PE (74). Sin embargo, esas seguridades se han ido desvaneciendo y el primer paso se ha dado en relación con una Institución en la que es fácil argumentar que 18 millones de ciudadanos alemanes no estarían representados.

En efecto, en la cumbre de Edimburgo se ha acordado aumentar el número de parlamentarios alemanes (de 81 a 99), al tiempo que se ha aumentado globalmente el número de parlamentarios (de 518 a 567) y casi todos los Estados han aumentado su representación (Francia, Italia y Reino Unido, de 81 pasan a tener 87; España pasa de 60 a 64, etc.). Claro, que si se piensa en la ampliación la decisión de aumentar el número de miembros del PE es absurda: un Parlamento con más de 500 diputados es un atentado a la eficacia y una innecesaria sobrecarga económica.

4. La indefinición del sistema de fuentes y de la jerarquía de los actos

El mantenimiento de las tres organizaciones internacionales que constituyen las Comunidades Europeas está en el origen de un sistema de fuentes dotado de una tipología normativa excesivamente complicada y artificial que varía en denominaciones (decisión general-reglamento, recomendación-directiva, decisión individual-decisión), caracteres y eficacia según la Comunidad de la que emanan. La confusión se acentúa con las decisiones o acuerdos de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, los acuerdos internacionales conclui-

(73) Ver las Conclusiones del Consejo Europeo de Dublín de 28 de abril de 1990 en *Rev. de Instituciones Europeas*, 1990-1, p. 300.

(74) Intervención de la Sra. Adam-Schwatzes, Secretaria de Estado de Asuntos Exteriores de la RFA (4 de abril de 1990, *Débats*, PE).

dos entre los Estados miembros (relativos al cumplimiento de los Tratados o en el marco del art. 220 TCE y otros de marcada analogía...).

Esto significa que algunas fuentes son artificiosas en su origen y denotan una inadecuada y contradictoria vertebración jurídica: junto a miles de normas comunitarias exageradamente detallistas (*puntillismo jurídico*), impropias por su reglamentismo del nivel federal, encontramos una profusión de acuerdos internacionales adoptados entre los Estados miembros de pretendida finalidad comunitaria.

El TUE añade, a los actos del Consejo y a los actos de la Comisión, los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo conforme al procedimiento de codecisión del artículo 189 B del TCE. La denominación de los actos no varía (reglamentos, directivas y decisiones) en función de la Institución o Instituciones que los adoptan ni en función de su alcance legislativo, reglamentario o ejecutivo (75). Las fuentes normativas son variadas y complejas careciendo de señas de identidad que permitan a los ciudadanos de la Unión su elemental distinción y conocer sus consecuencias y efectos sin necesidad de adiestrarse profesionalmente en el Derecho Comunitario.

Además, el sistema de distribución de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros es muy confuso y poco perceptible para el ciudadano. Es una competencia muy casuística y no es fácil sistematizar y diferenciar los ámbitos competenciales comunitarios y nacionales. En cada sector, a veces en cada producto, las competencias varían en extensión e intensidad. La incertidumbre de la competencia comunitaria se ha acentuado en el TUE al dejar indefinido el tipo normativo (no se precisa si será mediante reglamento o directiva o decisión) que deberá utilizar la Institución o Instituciones decisoras: no se ha previsto el alcance preciso de la atribución de competencias, lo que unido al proclamado explícitamente principio de subsidiariedad puede dar origen a un semillero de litigios a los que el acuerdo interpretativo de Edimburgo (76) difícilmente podrá frenar.

El TUE ha sido la primera ocasión perdida (77) de reordenar el sistema de fuentes y de clarificar la jerarquía de los actos comunitarios. El proyecto de Tratado presentado por Luxemburgo pretendió introducir la denominación de ley comunitaria, en función de su adopción por codecisión, pero manteniendo las definiciones y alcance de la tipología básica del actual artículo 189 (es decir, leyes con las características de los actuales reglamentos o de las directivas, pero que perderían la actual denominación si eran aprobados en virtud del procedimiento de codecisión y mantenía a su vez las denominaciones de reglamentos y directivas con sus actuales características). Si esa reforma hubiera prosperado, habría añadido confusión y perplejidad y ha sido prudente aplazar la reforma para que se reflexione seria y concienzudamente (si es posible...) de aquí a 1996.

(75) El Parlamento Europeo también considera que la tipología normativa vigente es inadecuada a la situación actual y que suscita confusión entre la autoridad legislativa y ejecutiva (Resolución de 18.4.1991, DOCE C 219 de 20.5.1991).

(76) Ver el texto en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 1992 celebrado en Edimburgo, cit., en nota 69.

(77) Su antecedente fue el artículo 34 del proyecto de TUE elaborado por el PE en 1984 («proyecto Spinelli», citado en nota 12).

Esto es lo que han prometido los Estados: en la cumbre de Maastricht se eliminó la referencia a la ley comunitaria y se adoptó una Declaración anexa al TUE reenviando a la Conferencia Intergubernamental para la reforma de los Tratados que se convocará en 1996 el problema de la revisión de «la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas».

Esa revisión del sistema de fuentes está estrechamente relacionada con el papel del PE en la estructura institucional y con la búsqueda de un nuevo equilibrio más paritario. Y como he señalado exigiría una clarificación y codificación del Derecho originario. La Unión Europea debería tomarse todo el tiempo necesario en la Conferencia de 1996 para abandonar el sistema de parcheo seguido en la docena de reformas a los Tratados fundacionales y redactar un cuerpo único (bajo inspiración convencional o constitucional) pero un *corpus* jurídico único: un solo Tratado, una sola Comunidad.

La Unión Europea debe abordar el tercer milenio dotada de un ordenamiento claro y comprensible, habiendo identificado sus propias competencias y las de sus Estados miembros, distinguiendo entre los actos legislativos y los actos reglamentarios no sólo por la denominación formal y procedimiento de formación sino por su alcance, contenido y efectos.

Salamanca, diciembre de 1992